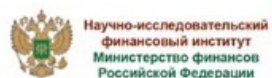
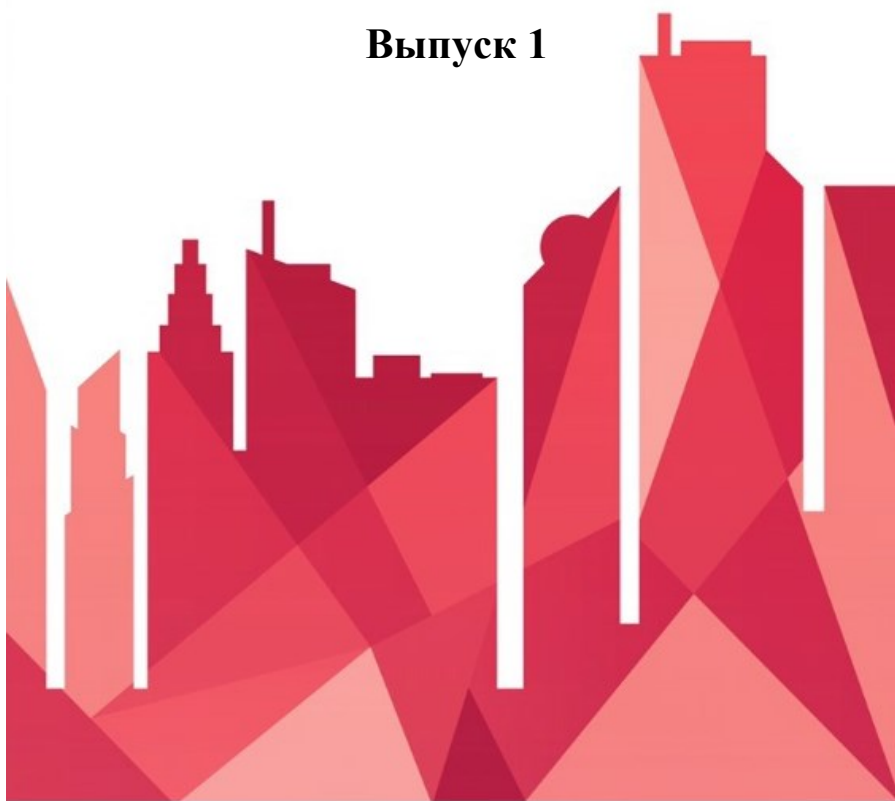




## Инициативное бюджетирование в Российской Федерации

### Выпуск 1



Москва 2015

# ОГЛАВЛЕНИЕ

<u>ХРОНОЛОГИЯ ОСНОВНЫХ СОБЫТИЙ РАЗВИТИЯ ИБ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 2007 - 2015 ГГ.</u>	<u>3</u>
---	----------

<u>КРОСС-НАЦИОНАЛЬНЫЕ МОДЕЛИ ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ: КЕЙС ПАРТИЦИПАТОРНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ</u>	<u>5</u>
---	----------

<u>АНАЛИЗ И СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ЛУЧШЕЙ РОССИЙСКОЙ И ЗАРУБЕЖНОЙ ПРАКТИКИ ВОВЛЕЧЕНИЯ ГРАЖДАН В БЮДЖЕТНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ</u>	<u>38</u>
--	-----------

Введение	38
Латинская Америка	40
Появление партисипаторного бюджетирования в Порту-Алегри	42
Развитие и распространение в других городах и странах	45
Европа	52
Северная Америка	61
Азия и Океания	62
Международные и национальные организации, способствующие продвижению практик партисипаторного бюджетирования	71
Технологии партисипаторного бюджетирования в российской практике.	80
Программа поддержки местных инициатив Всемирного банка в России	90
Российские инновации в области инициативного бюджетирования	123
Заключение	150

<u>ПРОГРАММА ПОДДЕРЖКИ МЕСТНЫХ ИНИЦИАТИВ: СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЕ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ.</u>	<u>154</u>
--	------------

<u>ПРОЕКТЫ ПАРТИЦИПАТОРНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ КОМИТЕТА ГРАЖДАНСКИХ ИНИЦИАТИВ И ЕВРОПЕЙСКОГО УНИВЕРСИТЕТА В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ</u>	<u>197</u>
--	------------



## Хронология основных событий развития ИБ в Российской Федерации 2007 - 2015 гг.



– Старт проекта «Программы поддержки местных инициатив» (ППМИ) Всемирного банка в Ставропольском крае.

– Старт проекта ППМИ в Кировской области.

– Состоялась конференция «Проект по поддержке местных инициатив в Кировской области» по итогам первого года. В дальнейшем конференция стала ежегодной.

– Масштабирование ППМИ в Кировской области на весь регион.

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

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

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

– Старт проектов ППМИ в Нижегородской, Тверской областях и Хабаровском крае.

– В Тверской области запущена региональная «Школа ППМИ».

– Впервые использована технология интернет-голосования для выбора проектов в городских округах Кировской области.

– Начинаются проекты Европейского университета в Санкт-Петербурге при поддержке Фонда Кудрина по внедрению партисипаторного бюджетирования (ПБ) в муниципальное управление двух городов: «Народный бюджет» в Череповце Вологодской области и «Я планирую бюджет» в Сосновом бору Ленинградской области.

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

2014

– Старт ППМИ в Республике Башкортостан.

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

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

– Введена в действие электронная система «ППМИ Тверь» для автоматизированной работы с заявками.

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

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

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

– Началось системное изучение развертывания практик ИБ в России. По инициативе Центра инициативного бюджетирования запущена серия научных семинаров «Бюджет как предмет социальных наук» (4 марта), «Технологии публичного обсуждения в проектах инициативного бюджетирования» (2 июня), «Проблемы регулирования процесса развития инициативного бюджетирования в регионах РФ» (16 сентября).

– Старт ППМИ в Республике Северная Осетия - Алания.

– Масштабирование проекта по внедрению технологии ПБ «Народный бюджет» в Кировской области до 10 городских муниципалитетов. Наряду с практиками ПБ и ППМИ регион запускает программы со финансирования образовательных услуг и расходов на приобретение лекарственных препаратов.

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

– Подписан Меморандум о взаимопонимании между Международным банком реконструкции и развития и Министерством финансов РФ по развитию практики ППМИ в Российской Федерации (июль).

– Проведение I Всероссийской конференции по инициативному бюджетированию в Москве (21-22 октября).

2015

**Ив Сентомер, Карстен Херцберг, Анья Рёке, Джованни Аллегретти**  
**Кросс-национальные модели гражданского участия:**  
**кейс партиципаторного бюджетирования<sup>1</sup>**

Эта статья преследует две главные цели. Во-первых, она нацелена на кросс-национальный обзор и анализ партиципаторного бюджетирования (ПБ), которое занимает центральное место в литературе по гражданскому участию и демократическим инновациям. Во-вторых, она сочетает общий обзор практик с теоретическим обобщением в виде идеальных типов в веберовской традиции. В данной статье представлены шесть моделей гражданского участия: «партиципаторная демократия», «демократия сближения», «партиципаторная модернизация», «мульти-стейкхолдерная демократия», «нео-корпоративизм» и «развитие сообщества». Хотя эти модели изначально основаны на европейской традиции, мы считаем, что они могут помочь прийти к лучшему пониманию основных движущих сил в социополитическом и идеологическом смысле, контекста и влияния гражданского вовлечения и демократии в международном масштабе.

Партиципаторное бюджетирование, что означает вовлечение обычных граждан в распределение общественных средств, является одним из самых успешных инструментов обеспечения участия в последние 20 или 30 лет. В начале 2000-х годов сложно представить себе организацию или территориальное образование, которые не преследуют цель интенсификации вовлечения граждан (хотя бы на словах). В западных демократиях, гражданское участие рассматривается как возможное «лекарство» от острого, хотя еще вполне терпимого, кризиса демократического представительства (Torcal and Montero, 2006). В других частях мира, гражданское участие используется все больше в рамках международных программ развития или различных инициатив (идуших либо «снизу» – восходящий процесс от гражданского общества, либо «сверху» – инициатива исходит от власти). Начиная с 1990-х гг., это привело к распространению в мировой практике таких партиципаторных процессов, как гражданские комиссии, делиберативные опросы, районные фонды, и проекты развития локальных сообществ (Smith, 2009). Глобальное распространение партиципаторных механизмов, несмотря на их очевидное влияние и параллельное развитие недемократических механизмов (Stouch, 2004), находится еще в «младенческом возрасте», однако развитие таких программ – нечто большее, чем просто дань моде. Программы ПБ – основа для многих партиципаторных механизмов в мире, поэтому с них начинается анализ любых мировых программ гражданского участия.

---

<sup>1</sup> Перевод статьи Sintomer Y., Herzberg C., Rocke A., Allegretti G. Transnational models of citizen participation: the case of participatory budgeting, in: *Journal of Public Deliberation*, Vol. 8, No. 2.

Мы разработали кросс-национальную типологию гражданского участия с двумя основными задачами. Первая – провести эмпирическое исследование программ ПБ в более, чем 30 европейских городах, основываясь на одной и той же методологической и понятийной базе, и в дальнейшем распространить методологию на другие части мира, где можно найти подобное определение ПБ (Sintomer et al., 2008; 2013b). Вторая – способствовать проведению сравнений между странами с целью анализа глобальных тенденций гражданского участия и интерпретации долгосрочного развития.

Эта статья посвящена обсуждению следующих вопросов: Какие виды программ ПБ существуют сегодня? Как можно объяснить различные пути их распространения и адаптации? Как можно связать примеры из мировой практики с шестью различными моделями участия, которые представлены в этой статье? Мы отвечаем на эти вопросы путем: (1) определения ПБ и описания его первого использования в Латинской Америке, (2) анализа распространения практики ПБ в Латинской Америке, и (3) других частях мира: Европы, Африки и Азии. Четвертая часть статьи посвящена классификации шести основных моделей участия, которые представляют более общую рамку для понимания всех описанных случаев распространения гражданского участия.

## **1. ПАРТИЦИПАТОРНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ: КРОСС-НАЦИОНАЛЬНОЕ РАСПРОСТРАНЕНИЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ИННОВАЦИЙ**

Партиципаторное бюджетирование возникло в Латинской Америке в начале 90-х годов XX века и только потом распространилось по миру, принимая различные формы. Любое глобальное сравнение, таким образом, сталкивается с проблемой определения ПБ как термина, поскольку ни одна организация не обладает правами на его использование.

### **ПАРТИЦИПАТОРНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ: ОПРЕДЕЛЕНИЕ**

Не существует единого и признаваемого всеми определения партиципаторного бюджетирования, как политического, так и научного. Процедуры, называемые ПБ в одном месте, вряд ли будут названы так же в другом. Таким образом, необходимо создать определение, которое включает в себя набор минимальных требований – для того, чтобы отличить партиципаторную процедуру от любой другой; вместе с тем, нужно, чтобы существовал некий запас в определении, для того, чтобы включить все возможные вариации. Вкратце, ПБ позволяет избранным гражданам участвовать в распределении общественных финансов. Тем не менее, необходимо добавить пять критериев для более четкого определения термина (Sintomer et al., 2008, 2013b):

(1) Обсуждение бюджетного процесса (ПБ имеет дело с ограниченными ресурсами). Все партиципаторные программы могут относиться к финансовым проблемам (например, любой партиципаторный процесс, имеющий отношение к городскому планированию, будет иметь определенное влияние на стоимость, если запланированные проекты становятся дешевле или дороже). Тем не менее, в ПБ процесс участия всегда основан на том, как использовать ограниченный бюджет.

(2) Необходима реализация на уровне города (или района) с выборными органами власти и определенной возможностью распоряжаться ресурсами (уровня территориального самоуправления недостаточно). На самом деле, мы наблюдаем существенный рост территориальных фондов по всему миру, где жители имеют право распоряжаться определенными суммами, однако без влияния на вопросы, которые выходят за рамки отдельного территориального образования.

(3) Это должен быть повторяемый процесс. Следовательно, если любой процесс участия запланирован как одномоментный, мы не можем считать его частью мировой практики ПБ: одна встреча или даже референдум по финансовым вопросам не являются образцом партиципаторного бюджетирования.

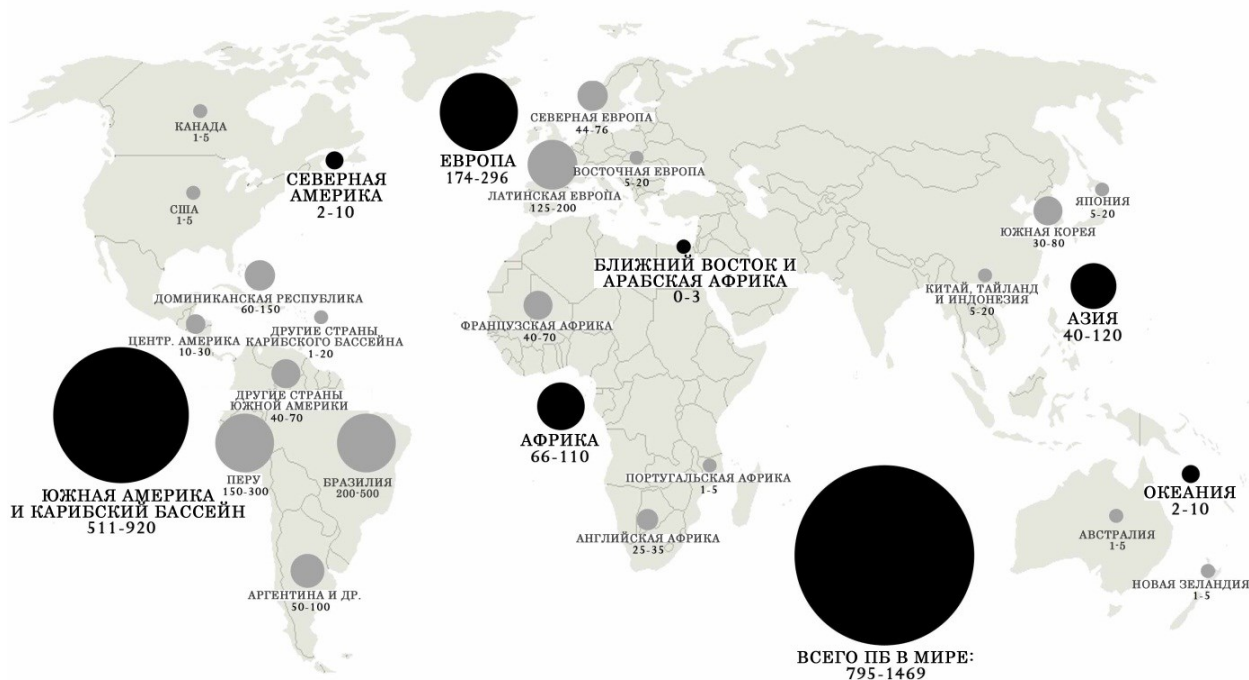
(4) В рамках встреч или форумов граждан должны присутствовать определенные формы публичного обсуждения. Это означает, что, если граждане приглашаются к обсуждению бюджета в местных советах или даже выборных органах, мы не можем рассматривать это как ПБ, поскольку для него необходимы отдельные институты и, следовательно, отдельная публичная площадка для обсуждения. То есть, обсуждение в рамках ПБ должно быть основано на определенной процедуре. Именно поэтому, например, социологический опрос на тему распределения бюджета, в рамках которого граждане попросту не могут общаться друг с другом, не рассматривается как образец ПБ. Тем не менее, нельзя сказать, что обсуждение в рамках ПБ обязательно ведет к принятию решений.

(5) Необходимо присутствие некоторой ответственности за принимаемые решения. Мы наблюдаем во многих мировых программах участия граждан следующий факт: граждане часто не имеют «обратной связи» по поводу статуса их инициатив. В партиципаторном бюджетировании эта «обратная связь» от организаторов о реализации предложенных инициатив необходима.

Можно считать, что в 2010 году от 795 до 1470 мировых программ соответствовали предложенным критериям. Около 200 примеров известны в Европе (Sintomer et al., 2010). Это результат достаточно быстрого развития: десять лет назад в Европе проекты ПБ можно было пересчитать по пальцам. Точно таким же образом партиципаторное бюджетирование набирает популярность в Азии (40-120 случаев в 2010 году). Латинская Америка может похвастаться

наибольшим количеством партиципаторных бюджетов к концу 2000-х годов (510-920). Новые процедуры гражданского участия интенсивно разрабатываются и в Африке. Таким образом, в глобальной перспективе, рост программ ПБ в мире достаточно заметен.

Рис. 1. Партиципаторное бюджетирование в мире (2010)



Источник Sintomer et al., 2010

### ПОРТУ-АЛЕГРИ: КОЛЫБЕЛЬ ПАРТИЦИПАТОРНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Когда партиципаторное бюджетирование было введено в Бразилии в 80-е года XX века, страна находилась в переходном периоде от диктатуры к демократии, с одной из самых больших в мире разниц в доходах населения. Два десятилетия бразильские социальные движения требовали политических и социальных перемен. Новая конституция, принятая в 1988 году, была достаточно прогрессивна и открыта в вопросе гражданского участия, однако существующая политическая система оставалась коррумпированной. Случай Порту-Алегри был тоже достаточно специфичен. Порту-Алегри, столица штата Риу-Гранди-ду-Сул, с населением 1,4 млн. человек в 2007 году, всегда находился в оппозиции к правительству. Уровень жизни в городе был выше среднего в Бразилии, и социальные движения, особенно городские, пользовались большим авторитетом в стране (Baierle, 2007; Avritzer, 2002, 2009). Порту-Алегри также занимал центральное место в территориальной структуре Рабочей партии (РП).

После проведения нескольких экспериментов в менее крупных городах, партиципаторное бюджетирование оказалось для Порту-Алегри «окном возможностей», которое приоткрылось после победы Рабочей партии на выборах 1988 года (Santos, 1998;



Abers, 2000; Fedozzi, 1999, 2000, 2007; Baiocchi, 2001, 2005; Allegretti, 2003; Gret and Sintomer, 2005). Однако не только местные левые политические силы продвигали идею партиципаторного бюджетирования. Гражданское общество, в лице отдельных общественных организаций, требовало определенных механизмов участия в принятии решений. Изобретение ПБ, таким образом, явилось результатом объединения процессов, идущих от власти и от граждан. Это было абсолютно прагматичным шагом, а не интеллектуальной или политической новинкой. В период с 1989 до 2004 года, когда представители РП потеряли контроль над городской администрацией после 16 лет у власти, ПБ уже обрело повсеместный институционализированный характер, и новые городские власти не стали его отменять.

Процесс ПБ в Порту-Алегри – институциональная инновация. Основная идея – допустить невыборных горожан к возможности распределять муниципальные средства, с возможностью непосредственного принятия решений на местном уровне, совещательной возможностью на городском уровне, и наблюдательной – на всех остальных. «Пирамида» ПБ имеет три уровня: ассамблеи, открытые для всех представителей территориальных органов управления, отдельные ассамблеи, и общий совет по принятию решений на городском уровне. Также, в дополнение к собраниям на территориальной основе, существуют отдельные совещания с жителями, разбитые по тематикам (ЖКХ, городская инфраструктура, медицина, образование, молодежная политика, культура, спорт и т.п.). Цель этих ассамблей – обсуждение приоритетов и выбор представителей, которые будут сопровождать претворение инициатив жителей в жизнь. Любой гражданин имеет право участвовать в подобных ассамблеях. Территориальные организации не имеют отдельных привилегий, однако у них есть определяющая роль в организации жителей. Общий совет по принятию решений на городском уровне, несмотря на возможность рассматривать городской бюджет, тем не менее, занимает скорее маргинальную позицию в процессе ПБ. Делегаты находятся под жестким контролем «снизу», имеют мандат на год и не могут избираться вновь. Это снижает их автономию и, в итоге, они достаточно сильно отличаются от обычного выборного представителя. Городской совет собирается каждую неделю на два часа. И хотя на практике выборные делегаты не всегда защищают права своих «избирателей», в идеале они должны следить за соблюдением интересов всех территориальных образований внутри города. Обучением делегатов, для того, чтобы они могли исполнять свои обязанности, занимаются независимые НКО. Весь процесс, как уже было сказано, занимает один год. Кроме непосредственного контроля за городским планом работ над инициативами жителей, делегаты имеют возможность распределять городские средства по районам, имея в виду: (а) территориальные запросы, сформированные голосованием жителей одного района по принципу «один голос с человека»; (б) количество жителей того или иного района; (в) качество имеющейся инфраструктуры (Genro and Souza,

1997; Herzberg, 2001). Таким образом, подобный принцип «социальной справедливости» при распределении средств – основное достижение этого эксперимента.

В итоге, несмотря на имеющиеся проблемы, общие результаты на удивление позитивны. Участие жителей со временем росло, приблизившись к максимуму в 2002 году, когда на районном уровне в процессах ПБ принимало участие 17200 человек, а на уровне территориальных организаций – и того больше. Социальные характеристики участников процесса ПБ также интересны: большее участие демонстрируют жители с низким уровнем дохода, большая доля приходится на женщин, а также большую активность проявляет молодежь (Fedozzi, 2000). ПБ дает возможность проявить себя тем, кто ранее был исключен из любых форм политического процесса. Это привело к взрывному росту самосознания гражданского общества и, в особенности, рабочего класса (Baierle, 2007). Клиентелистские структуры остались в прошлом, и отношения между властью и гражданским обществом значительно улучшились (Avritzer, 2002). Также, ПБ привело к переориентации основных городских расходов на более бедные районы (по крайней мере, той доли средств, что распределялась в программах ПБ, Marquetti et al., 2008; Morogo, 2009): были построены новые поликлиники и школы (в том числе медицинские), заасфальтированы дороги, в трущобы были проведены водопровод и канализация. Это стало возможным благодаря задействованию в процессе ПБ рабочего класса – основного населения этих районов.

Также процесс ПБ привел к росту эффективности работы администрации. Несмотря на то, что уровень коррупции в Порту-Алегри был ниже среднего по стране, ПБ снизило его еще больше, и в итоге послужило основанием для реформы местного самоуправления: были введены специальные офисы планирования городских проектов, которые получили возможность общаться с гражданами напрямую. Улучшилось взаимодействие внутри администрации, которая стала ориентироваться больше на конечный продукт или услуги, в том числе и с технологической точки зрения (Fedozzi, 1999, 2000). Единственным недостатком такой модели функционирования являлось чрезмерное фокусирование на одногодичных проектах и игнорирование стратегических задач города (в том числе и балансового обслуживания вновь построенных объектов, World Bank, 2008), а также отсутствие внятного понимания развития города (Allegretti, 2003).

Несмотря на эти недостатки, Порту-Алегри остается одним из самых важных примеров программ ПБ в мире и, безусловно, самым захватывающим экспериментом в истории ПБ. Случай Порту-Алегри убедил как активистов, так и местные власти, а также международные организации типа Всемирного банка или ПРООН<sup>2</sup>, что ПБ необходимо развивать в

---

<sup>2</sup> Программа развития ООН – прим. перев.

дальнейшем. Для того, чтобы понять, как это стало возможным, необходимо рассмотреть контекст Латинской Америки более широко.

## 2. ПАРТИЦИПАТОРНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ В ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКЕ

В Бразилии распространение ПБ захватывает дух: в 2008 году в стране насчитывалось около 200 партиципаторных бюджетов (Avritzer and Wampler, 2008; Wampler, 2010; Marquetti, 2005). Развитие в крупных городах шло с еще большими темпами: в 2005-2008 годах, 41% городов с населением более 100000 человек запустили процессы ПБ; всего в этих городах проживает более 44 миллионов человек. Такие цифры стали возможными потому, что в 9 из 14 бразильских городов-миллионников существуют партиципаторные бюджеты. ПБ продолжало распространяться по Латинской Америке, и к 2010 году стало одним из самых популярных инструментов обеспечения гражданского участия на континенте. В итоге, из 16000 городов в Латинской Америке от 510 до 920 городов применяли ПБ в различных формах. Несмотря на такое соотношение, например, в Перу применение инструментов ПБ введено законодательно для всех городов (McNulty, 2011).

*Таблица 1. Процент бразильских городов с населением более 100000 человек с программами ПБ*

1989-1992	4,3%
1992-1996	9%
1997-2000	18%
2001-2004	40%
2005-2008	41%

*Источник: подсчет авторов на основе данных, предоставленных Леонардо Авритцером и Брайаном Вэмплером*

Результаты 30-летнего опыта ПБ в Латинской Америке разнятся по масштабу. Во-первых, если ПБ грамотно выстроено, то оно увеличивает прозрачность использования средств и снижает коррупцию (Zamboni, 2007). Во-вторых, оно снижает главную проблему Латинской Америки – клиентелизм (Avritzer, 2002). В-третьих, оно позволяет перераспределить расходы бюджета в пользу беднейших территорий, что является важнейшей характеристикой для Латинской Америки. Несколько количественных исследований показали, что более бедные районы в ходе ПБ получали больше средств, чем менее бедные (Marquetti et al., 2008; World Bank, 2008). В-четвертых, хотя это упоминается меньше, ПБ приводит к модернизации и повышению эффективности городских администраций, причем эти процессы взаимно усиливаются (Fedozzi, 1999; Herzberg, 2001; Gret and Sintomer, 2005).

Подводя итог, необходимо сказать, что существует широкий спектр экспериментов. С одной стороны, «усиленное партиципаторное управление», как в Порту-Алегри (Fung and Wright, 2001), которое характеризуется четкой политической волей и желанием перемен «снизу», что означает передачу управления местным сообществам. Это «усиление» является частью глубинной трансформации общества и политического процесса, а также борьбы с бедностью в Латинской Америке. В этой связи, ПБ можно рассматривать как часть институциональных перемен, которые затронули континент в ходе перехода от, в целом, неолиберальной диктатуры к демократии, которая нацелена на иной тип развития. С другой стороны (если оставить многочисленные «фальшивые» эксперименты) – многие программы ПБ были предложены властями и не основаны на мобилизации гражданского общества. Они основаны на ограниченных средствах и вряд ли связаны с их глобальным перераспределением. Действительно, и такие процессы приносят большую прозрачность, подотчетность и ответственность местной власти, а также снижают влияние коррупции и социального неравенства. Однако, несмотря на взятую за основу методологию Порту-Алегри, они не направлены на усиление политического участия. Всемирный банк, принявший за основу стратегию борьбы с бедностью в 2000 году, играет большую роль в распространении подобных программ ПБ. Между этими двумя полюсами находятся многочисленные программы ПБ, которые вводятся левыми политическими партиями с целью смены модели развития городов, однако не находят большой поддержки населения. В данном случае это означает «рутинизацию» бюрократического процесса ПБ. Так, ранние сторонники идеологии ПБ считают, что подобные схемы «потеряли душу» (Baierle, 2007).

### **3. ПАРТИЦИПАТОРНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ В ЕВРОПЕ, АФРИКЕ И АЗИИ**

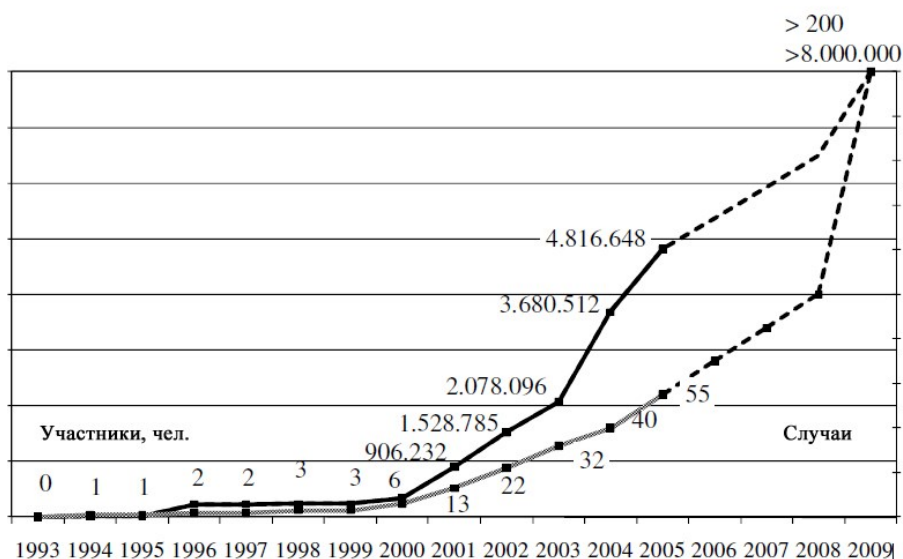
В Латинской Америке, процедуры партиципаторного бюджетирования были основаны в различной степени на модели Порту-Алегри. Эта ситуация изменилась, когда ПБ распространилось по другим континентам, сначала в Европу, а затем в Африку и Азию. Логика применения программ ПБ основывалась на экспериментах на местном уровне, которые сильно отличались от модели Порту-Алегри. Каковы сходства и различия между экспериментами с ПБ на этих трех континентах? Могут ли результаты и динамика развития ПБ в Латинской Америке воспроизводиться еще где-либо?

#### **ВОЗВРАЩЕНИЕ КАРАВЕЛЛ: ПАРТИЦИПАТОРНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ В ЕВРОПЕ**

Европейские случаи отличаются от южноамериканских. Можно сказать, что каравеллы, на которых европейские первооткрыватели приплыли в Южную Америку, в наше время

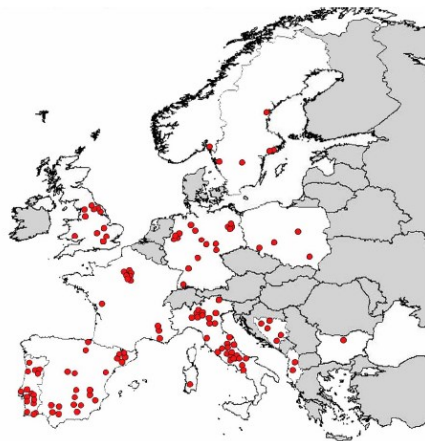
вернулись обратно, привезя с собой инновации для сотрудничества граждан, политических лидеров и чиновников. Спрос на подобные инновации сохраняется: низкий уровень электоральной активности и политическое недовольство давят на политическую систему западных демократий, заставляя их доказывать свою легитимность. Во многих странах местные власти сталкиваются с финансовыми проблемами (Dalton and Wattenberg, 2002), в особенности, со времен мирового финансового кризиса. Растущее число муниципалитетов отвечает на эти вызовы путем разработки программ партиципаторного бюджетирования. И хотя их основная точка отсчета – Порту-Алегри, методология ПБ зачастую отличается от оригинальной бразильской модели (Sintomer et al., 2008, 2013a,b). ПБ достаточно быстро распространилось по Европе, во многом как результат посещения местными активистами и представителями власти форумов в Порту-Алегри. Во многом определяющую роль сыграли те, кто посещал Форум местной власти, который был частью Мирового социального форума. В дальнейшем, распространение ПБ в Европе было впечатляющим.

Рис. 2. Количество партиципаторных бюджетов в Европе с учетом населения



Источник: Sintomer et al., 2013b

Рис. 3. Карта партиципаторных бюджетов в Европе (2010)



Источник: Sintomer et al., 2013b

Ближайшие по смыслу адаптации модели Порту-Алегри можно найти в Испании и Италии (Ganuza, 2007). Наиболее распространенные подходы к ПБ в Европе, особенно во Франции, Италии, Португалии и скандинавских странах, основаны на районном уровне, с ясно выраженной тенденцией к улучшению отношений между администраторами, политическими представителями и горожанами. Изначально в Западной Европе партии социал-демократов или пост-коммунистических левых также играли важную роль в распространении ПБ. Сейчас можно сказать, что консервативные партии подхватили инициативу, а, например, в Германии вообще движение ПБ изначально не имело политической окраски (Herzberg, 2009). Различные государственные структуры в данный момент также играют большую роль в распространении ПБ, особенно в странах Западной и Северной Европы. Другая ситуация в Восточной Европе – там большое влияние вместе с местными партнерами оказывают международные организации, такие как Всемирный банк, ООН, USAID, или Германское общество международного сотрудничества (GIZ). Этот тип ПБ, как идущий «сверху», нацелен на мобилизацию граждан и улучшение эффективности функционирования местной власти. Процессы подобного рода начались с общего движения к прозрачности государственных бюджетов. В некоторых случаях можно наблюдать «чистый» тип ПБ, например, в Свиштове в Болгарии или в Эльбасане в Албании (Shah, 2007; Co-Plan, 2005, 2007). Другая распространенная характеристика партиципаторных бюджетов в этих регионах – развитие в качестве пилотных проектов, которое прекращается без поддержки извне.

Так же, как и в Латинской Америке, можно найти связь между ПБ и стремлением к большей прозрачности местной власти (Shah, 2007). Хотя эта ситуация применима к бюджетному процессу в целом (как и к процессу распределения средств в рамках ПБ), нельзя сказать, что прозрачность местных бюджетов обязательно означает деятельное участие жителей в распределении финансов. Подобная связка работает, пожалуй, только в Испании,

где процесс ПБ заставляет местные власти отчитываться в прозрачной и доступной манере как для населения, так и для внешнего наблюдателя (Ganuza, 2007). Таким образом, отдельный важный критерий поступательного развития ПБ в данных условиях – связь между гражданским участием и всеобъемлющей модернизацией работы местных властей.

Потенциальные политические последствия ПБ различны. Во многих случаях, оно ведет к улучшению взаимодействия между горожанами, администрацией и политическими элитами. Однако остается вопросом, является ли ПБ тем связующим звеном, которым были когда-то политические партии. Распространенные ожидания повышения электоральной активности при применении ПБ так и не были подтверждены исследованиями. Несмотря на очевидное позитивное влияние на политическую культуру и уровень избирателей в целом в Европе, долгосрочные эффекты от введения ПБ до сих пор трудно оценить (Talpin, 2011). Таким образом, и по сей день, партиципаторное бюджетирование в Европе имеет меньший политический эффект по сравнению с Порту-Алегри.

Различия с латиноамериканской ситуацией применения ПБ становятся очевиднее, если рассмотреть явление социальной справедливости. Ситуация такова, что как пример фундаментальных изменений в социальной ситуации можно рассматривать только маленький итальянский городок Гроттамаре. Хотя есть определенное движение в поддержку национальных меньшинств, например, в Альбасете в Испании. В этом городе этнические меньшинства (в основном мигранты, в том числе цыгане) получили возможность доступа к партиципаторным комиссиям и добились строительства комьюнити-центра для нужд своих общин. Если рассматривать ПБ как элемент достижения социальной справедливости, то в существующие программы необходимо включать различные группы из разных социальных страт (например, через определенные процедуры). Однако в данный момент подобные эксперименты осуществляются в достаточно небольшом количестве поселений (Sintomer et al., 2013b).

#### АФРИКА: ЛОГИКА «ДОНОРА»?

В Африке, регионе с традиционно слабой представительной демократией, можно найти успешно задействованные в процессе ПБ социальные движения или местные власти, однако они сильно зависят от международных организаций и НКО (Sintomer et al., 2010). Прогресс достаточно слаб и ограничен изначальной ориентацией на местный уровень. Однако, серия политических реформ в конце 1990-х гг. привели к росту внимания к ряду инструментов, которые ведут к партиципаторной демократии (Olowu, 2003). Эксперименты с ПБ зачастую являются «катализатором», поддерживая и улучшая эффективность реформ децентрализации

и связанных с ними процессов прозрачности и обратной связи (зачастую требуемых международными донорами), а также уже существующих традиций гражданского участия.

Скорее всего, именно поэтому во второй половине 2000-х гг. можно увидеть увеличение поддержки со стороны международных структур вроде Всемирного банка или ООН (в особенности программы UN-Habitat, базирующейся в Найроби). Нельзя, разумеется, отрицать доли «нео-колониализма» в распространении ПБ в африканских политических дискуссиях. Однако есть и исключения – например, город Фиссель в Сенегале, где местные власти и общественные движения сами проявили инициативу. Вообще, местные адаптации в Африке достаточно сложно поддаются классификации, особенно в англофонной Африке, где партиципаторное бюджетирование смешалось с другими инструментами, которые ведут к «демистификации бюджета», «отслеживанию инвестиций» и «согласованному плану развития». Многие процессы имеют признаки «мульти-стейкхолдерной демократии» (см. далее), которая ориентирована на развитие децентрализации и выполнение «целей развития тысячелетия», сформированными ООН (UN-Habitat and MDP, 2008). Основное ограничение подобных практик в том, что они ориентированы на «донора»: цели программ соответствуют целям международных организаций, то есть большей открытости бюджетного процесса. Развитие гражданского общества, которое ведет к развитию демократии – всего лишь второстепенная задача. Это именно то, чего так боялись радикальные активисты ПБ в Латинской Америке. С другой стороны, гибридная природа африканских партиципаторных бюджетов может играть позитивную роль, открывая новые возможности выполнения стратегии искоренения бедности и децентрализации. Это может привести к созданию новых моделей участия, где демократизация процесса ПБ будет являться его неотъемлемой частью, будучи основанной на перераспределении ресурсов, доступу к образованию, знаниям и, в конце концов, к «обладанию городом», то есть созданию нового горожанина. Пример Камеруна можно считать шагом в верном направлении.

#### ПАРТИЦИПАТОРНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ В АЗИИ:

##### МЕЖДУ ВНУТРЕННИМ РАЗВИТИЕМ И МЕЖДУНАРОДНЫМИ ЭКСПЕРИМЕНТАМИ

По сравнению с Африкой, партиципаторное бюджетирование в Азии появилось позже. В сравнении с другими континентами, изначальные азиатские эксперименты с ПБ были скорее результатом внутреннего развития, нежели следствием влияния международных организаций, хотя их принципы и методология были схожи с латиноамериканской и европейской моделями (Liu and Traub-Nerz, 2009). Это особенно заметно, например, в случае штата Керала в Индии. В общем, различия в методологии и политической значимости ПБ в Азии делают кросс-национальные сравнения достаточно трудными. Кроме того, типы государств в Азии не такие



однородные, как в Европе или Латинской Америке, и включают федеративные и централизованные государства, конституционные монархии, унитарные президентские и парламентские республики, а также государства с доминированием одной партии в политической жизни страны. Различия в уровне жизни также высоки. Общий азиатский вектор таков – рождение ПБ происходило в условиях ускоренного экономического роста и, в меньшей степени, политической децентрализации (UCLG, 2008). В целом, ПБ в Азии представляет собой смесь из самых разных моделей (Raza and Thebault Weiser, 2006).

Международное сотрудничество привело к развитию децентрализации, однако вряд ли внесло свой вклад в определение термина «партиципаторное бюджетирование» в Азии. Само понятие стало использоваться с 2005 года, с непосредственной ссылкой на Бразилию. Первые эксперименты с воспроизведением других мировых моделей, получившие международное признание, начались в штате Керала в Индии (Fund and Wright, 2001). Партиципаторный процесс в Керале окончательно оформился к 1996 году (Neunecker and Mastuti, 2013). Идея ПБ пришла в голову молодым лидерам марксистской партии CPI-M. Запуск процесса являлся политическим решением, однако он открыл дорогу большому социальному движению, которое в итоге придало форму начавшимся экспериментам с ПБ. Нигде в мире, кроме, пожалуй, Латинской Америки, ПБ не встречало столь массовой поддержки. Население участвует во всех этапах формирования инициатив – определении приоритетов, внедрении и контроле за их выполнением на местном и региональном уровнях. За 13 лет своего существования, «гибкость», приобретенная в Керале (Heller, 2001; Chaudhuri and Heller, 2002), позволило ПБ пережить политические изменения, произошедшие дважды со сменой региональных правительств (Jain, 2005), и результаты, достигнутые этим штатом в отношении реформ здравоохранения и увеличения продолжительности жизни, можно сравнивать с европейскими аналогами.

В Китае, несмотря на схожесть с Индией в экономическом и социальном плане, политическая структура достаточно обособлена, и растущий интерес к партиципаторному бюджетированию демонстрировала скорее центральная власть (He, 2011, 2013; Wu and Wang, 2012). Само понятие ПБ было «открыто» в Китае в середине 2000-х годов и стало использоваться в связи с финансовой революцией, которая привела к нацеленности на открытые бюджеты в целях формирования более эффективной исполнительной власти. В такой большой стране, как Китай, основная трудность с классификацией типов ПБ в сравнительной перспективе – неопределенность понятия «участие». Учитывая тот факт, что монополией на информацию владеют представители исполнительной власти и Коммунистической партии Китая, термин не связан напрямую с непосредственным вовлечением граждан в публичное обсуждение. Скорее, он означает практику

институционального диалога между представителями законодательной власти (между прочим, местные законодательные органы традиционно не участвуют в обсуждении муниципальных бюджетов), обмена информацией и, в лучшем случае, публичные слушания, опросы и исследования общественного мнения (Sintomer et al., 2013a). В некоторых случаях, гражданское участие подразумевает сотрудничество с частными компаниями, комиссиями жителей или НКО. И только небольшое число экспериментов основываются на активном вовлечении обычных граждан и могут считаться «подлинными» партиципаторными бюджетами, как, например, в городе Зегуо – административной единице в составе агломерации Вэнлинь (He, 2013). В этом городе идеология Порту-Алегри, которая означает участие жителей в распределении средств, подкрепляется случайным набором жителей в комиссии по делиберативной методологии, изобретенной Фишкиным (Fishkin, 1998)<sup>3</sup>.

Опыт Китая важен, однако из-за массового распространения ПБ. Скорее из-за стремления правящей партии (КПК) игнорировать политический плюрализм и желания модернизировать местный уровень власти в автократических условиях (He, 2011). В других сферах социальной политики, когда мы говорим о ПБ в Китае, мы должны основываться на так называемой «китайской специфике». На деле это означает, что монополия КПК на политическую власть в стране священна, а приоритет отдается административным реформам. Новые требования к властям по открытости бюджета (в том числе, и в сети Интернет) видятся центральными органами власти как борьба с коррупцией и улучшение подконтрольности бюджетов извне. Консультации по бюджетной политике призваны укрепить позиции в первую очередь местных депутатов по сравнению с исполнительной властью. До сих пор они могли лишь штамповать решения, присланные сверху, однако при применении ПБ их роль в определении приоритетов расходования средств возрастает (при участии населения). Это можно назвать скорее «публичным» бюджетированием, а не партиципаторным, поскольку теперь центр принятия решений смещается в сторону депутатов, а не населения. Однако Зегуо, который можно считать исключением, считается образцом нового динамичного подхода к ПБ, который получил распространение в Китае, начиная с 2010 года. Например, Чэнду может служить примером подобных инноваций. В этом 14-миллионном городе с около 2000 деревень, входящих в состав агломерации, ПБ включает в себя не только открытость бюджетов, но и возможность перенаправления основных бюджетных расходов в течение нескольких лет.

В Японии и Южной Корее, двух богатых странах-членах ОЭСР (*Организации международного сотрудничества и развития – прим. перев.*), социальные, политические и

---

<sup>3</sup> Делиберация – процесс совместного публичного обсуждения проблем с приобретением необходимых знаний и опыта, позволяющим приходиться к более взвешенным решениям (*прим. перев.*).

экономические условия серьезно отличаются от Индии и тем более Китая. ПБ здесь разрабатывалось как инструмент, позволяющий справиться с недостатком ресурсов, не доведенной до конца децентрализации принятия решений, слабой подконтрольности и ограниченности обратной связи между выборными органами власти и населением (особенно его беднейшей части). Японская конституционная монархия, как и Корея, сталкивается с проблемами сильной роли национальных партий, что ведет к снижению электоральной активности (менее 50%), растущей коррупции среди чиновников, и общей ригидности системы межбюджетных отношений (UCLG, 2008). В Японии местные власти ответственны более чем за половину расходов местных бюджетов (10% ВВП). Эта серьезная роль усиливается возможностью жителей проводить референдумы, изменять законодательство, осуществлять общественный аудит, вплоть до отставки мэров и представителей местной власти. Несмотря на такие широкие возможности, участие жителей в управлении нельзя назвать постоянным, особенно в финансовой сфере. Первая попытка вовлечения граждан в бюджетный процесс была проведена представителями общественных организаций в 1998 году, да и то, скорее с целью подтвердить свой статус. Уже позднее, в 2003 году, представители подобных организаций получили возможность влиять на распределение средств. Законодательное объединение поддержки гражданских организаций впоследствии установило следующие стадии этого процесса: прозрачность бюджетного процесса (порой только информативная); встречное бюджетирование со стороны жителей; выделение средств на нужды сообществ; расчет применения средств жителями; – в итоге 1% от всех налогов, собираемых с домохозяйств, идет некоммерческим организациям для реализации проектов горожан. Такая схема действует, например, в городе Ичикава. Другие японские города были, в общем, впечатлены результатами этого эксперимента – таким образом началось распространение термина «партиципаторное бюджетирование». В 2009 году в Ичикаве организовали саммит «одного процента» с целью создать сеть для распространения и передачи опыта подобных программ развития местных сообществ (Matsubara, 2013).

В Ичикаве возможность использования средств городского бюджета определяется налогоплательщиками. Связь налоговых платежей с участием граждан привносит известный принцип «нет налогам без представительства» (правда, в несколько измененном виде). Этот лозунг использовался американскими колонистами в борьбе за независимость от Великобритании. Но может право участвовать в ПБ основываться только лишь на том, что люди платят налоги? Эксперименты в Ичикаве открыли возможности для домохозяек, безработных, студентов и даже школьников – всех тех, кто обычно не квалифицируется как налогоплательщик.

В начале 2000-х годов эксперименты ПБ получили бурное развитие в Южной Корее, которая и так считается одной из самых динамично развивающихся стран в мире. В Южной Корее гражданское участие обусловлено сильными традициями коллективного действия, которые послужили причиной демократизации страны в 1980-х гг. Тем не менее, развитие ПБ также связано с рамками, в которых были вынуждены действовать местные власти – их возможности по заимствованиям были серьезно ограничены центральными властями с 2000-х гг., когда президент Но Мун Хен провозгласил возврат доверия к государственным институтам через гражданское участие. Во время его срока (2003/2008) ПБ стало распространяться по стране. Считалось, что это инициатива «снизу», но правительство контролировало все возможные формы и проявления ПБ. Один из наиболее интересных примеров – район Донг в Ульсане (Songmin, 2013). Формально, корейцами была выбрана модель Порту-Алегри, хотя она была адаптирована под местные условия, потеряв таким образом часть, связанную с социальными движениями. ПБ в Корее – это совместный процесс принятия решений, где обычные граждане могут выдвигать инициативы, которые затем проводятся в жизнь делегатами от горожан на самых разных уровнях. Это означает, что существует несколько уровней собраний жителей: районные, где могут принимать участие все, кто пожелает, и городские ассамблеи, где есть специальные комитеты, разделенные на пять тематических комиссий. Эти комиссии состоят из жителей, набранных из районных собраний, а также специально нанятых специалистов. Все члены этих комиссий проходят специальное обучение на так называемой «школе партиципаторного бюджетирования». Для привлечения людей, обычно не задействованных в подобных программах, используются интернет-опросы, киберфорумы, бюджетные бюллетени онлайн, публичные слушания и семинары, а традиции бюджетных школ и семинаров по бюджетному процессу стали одним из наибольших вкладов Южной Кореи в мировую практику ПБ.

#### **4. ШЕСТЬ МОДЕЛЕЙ ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ**

Как эти адаптации бразильской модели, достаточно сильно отличающиеся между собой, могут быть интегрированы в описательную классификацию? Возможно ли перейти от специфического кейса ПБ к более общему анализу мировых трендов гражданского участия?

#### **ОПИСАТЕЛЬНЫЙ ОБЗОР**

Из приведенных описаний следует, что не существует уникальной модели в любом из рассмотренных случаев, к которой можно свести все остальные. В целом, можно увидеть три различных тенденции. Если рассмотреть наиболее радикальные случаи, то можно выделить программы, которые нацелены на фундаментальные изменения. Они являются частью общего

движения к обновлению и основаны на взаимодействии между государством и общественными движениями. Процедуры бюджетирования в данном случае призваны преодолеть социальное неравенство и достичь устойчивого развития, что означает вытеснение традиций патронажа и коррупции. При мобилизации гражданского общества создается давление, которое помогает преодолевать подобные феномены. Это справедливо для многих бразильских экспериментов (особенно Порту-Алегри) и других примеров из латиноамериканской практики. Результаты программ ПБ в Европе и Африке гораздо менее фундаментальны. Есть исключения в Азии – случай Кералы также можно назвать достаточно радикальным.

Вторая тенденция – использование ПБ для формирования стратегии реформ. Хотя это не подразумевает борьбу с коррупцией, инициативы, выдвигаемые в рамках ПБ, имеют реальный эффект. Основной заинтересованный актор здесь – местные власти, хотя нельзя забывать и об активности горожан. Программы ПБ в данном случае отличаются рутинизацией и четкими правилами выдвижения инициатив. Целями программ являются модернизация административного аппарата, усиление процессов децентрализации и социальные задачи, такие как работа с социально неблагополучными группами (основная схема распределения средств остается прежней). Таким образом, местные власти изъявляют желание работать с инициативами жителей для установления доверительных отношений. Подобный тип ПБ широко поддерживается международными организациями и чаще всего встречается в Центральной и Восточной Европе.

Третья тенденция – это использование ПБ в качестве символического жеста, когда существует явный зазор между выдвигаемыми целями и реальностью. Основная задача здесь – это вовсе не обучение жителей, а использование их для легитимизации уже принятых решений. Например, при принятии решений о жесткой экономии средств предложения жителей не анализируются и не принимаются в расчет в общей схеме – таким образом, граждане не получают достаточной возможности заявить о себе. Символические партиципаторные бюджеты существуют как в развитых демократиях, так и в авторитарных режимах. В последнем случае это означает демонстрацию открытости, которой на деле не существует; «участие» в данном случае – не более чем инструмент для поддержания спокойствия населения и/или международных финансовых доноров.

## ШЕСТЬ КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ МОДЕЛЕЙ

Тем не менее, эти три тенденции не отражают реального распределения ПБ в мире – не говоря уже о программах участия вообще. Поэтому в этой статье мы приводим более сложную типологию, следуя веберовской традиции разработки идеально-типических моделей.

Идеальные типы никогда полностью не отражают эмпирической реальности, однако они позволяют классифицировать и систематизировать на первый взгляд совершенно разные примеры из мировой практики. Несомненно, эти модели должны совмещаться между собой для того, чтобы объяснить случаи из реальной жизни – точно так же происходит с картой, то есть вы не путешествуете строго на север, юг, запад или восток, но сочетание этих направлений не позволит вам заблудиться (см. Рис. 3). Наши модели основаны на различиях по шести критериям: социо-политический контекст, нормативные ориентации, партиципаторные процедуры, динамика коллективного действия, отношения между традиционной политикой и партиципаторными процессами и сила или слабость той или иной модели участия<sup>4</sup>.

Рис. 4. Типология моделей участия, используемых в мировой практике (на примере



ПБ) Источник: Giovanni Allegretti, Carsten Herzberg, Anja Röcke and Yves Sintomer.

<sup>4</sup> Первый критерий включает: связь между рынком, государством и третьим сектором; модернизацию администрации; политическую ориентацию местных властей. Второй описывает нормативные рамки и цели гражданского участия (см. Rocke, 2013, в печати). Третий включает такие факторы, как влияние участников программ ПБ на процесс принятия решений, их автономию от местных властей, качество делиберации и влияние правил ПБ на процесс. Четвертый связан с ролью гражданского общества, существованием общественных объединений и их влиянием на социальную справедливость, административную эффективность, демократию и устойчивое развитие. Для пятого критерия существует несколько вариантов – комбинация, инструментальное использование или взаимозамещение.

## ПАРТИЦИПАТОРНАЯ ДЕМОКРАТИЯ

Мы называем первую модель «партиципаторная демократия». Этот термин используется, как правило, как общая фраза, описывающая большинство подходов обеспечения участия избранных граждан в процессе принятия решений, даже если это происходит на уровне консультаций. Мы придаем этой фразе более узкое значение: для нас она означает традиционные механизмы репрезентативной демократии, связанные с прямыми или опосредованными демократическими процедурами. Другими словами, избранные граждане (и их делегаты, вовлеченные в процесс представительства) имеют де-факто возможности для принятия решений, хотя де-юре финальное политическое решение зависит от официально выбранных представителей (*например, депутатов – прим. перев.*). Это значение преимущественно нормативного характера разделяет большинство современных исследователей в области социальных наук. По сути, оно и составляет, вместе с анти-авторитарным социализмом, наполнение нашего первого идеального типа программ ПБ.

Эта модель в основном характеризуется неожиданным подъемом «четвертой силы» (участники процессов ПБ имеют реальные возможности в сфере принятия решений, отличающиеся от имеющихся у законодателей и исполнителей) и «компенсационных возможностей» (автономная мобилизация гражданского общества, которая ведет к усилению позиций граждан и улучшению кооперативного разрешения конфликтов). В этой модели участие жителей означает реальные последствия для существующих социальной справедливости и взаимоотношений между гражданским обществом и политическими структурами. По сути, «компенсационные возможности» вместе с политической волей представителей власти ведут к пересмотру приоритетов расходования средств в пользу более бедных слоев населения. В данном случае, подвергается пересмотру логика распределения средств, что гораздо важнее, чем просто вовлечение маргинальных групп в процесс принятия решений (что происходит в «демократии сближения»). Подобные эффекты демонстрируются в южной части света (так как в северной участие маргинальных групп – это, скорее, участие жителей отдельных районов городов). Модель «партиципаторной демократии» основана на участии рабочего класса, а не только среднего – поэтому создаваемая публичная сфера имеет достаточно специфический оттенок. Гражданское участие имеет ярко выраженный левый уклон и рассматривается как альтернатива нео-либерализму в контексте социальных и политических реформ. Однако модернизация административной части ПБ не всегда занимает центральное место, как в Порту-Алегри или Белу-Оризонти в Бразилии.

Как образец подобной модели можно привести почти все латиноамериканские случаи ПБ. Примеры Севильи (Испания) и района Донг в Ульсане (Корея) также выстроены в этой логике, но их можно назвать упрощенными версиями модели «партиципаторной демократии».

Керала (Индия) также подходит под эту модель, однако в данном случае некоторые характеристики позволяют отнести этот пример к «модели развития сообщества», описанной далее. То же можно сказать о Фисселе (Сенегал), Вилле Эль Сальвадор (Перу) и, в меньшей степени, о Котакачи (Эквадор). Кроме ПБ, в эта модель отражает другие процессы гражданского участия, например, собрания граждан с законодательной инициативой в Боливии, Эквадоре и Венесуэле.

В общих словах, эта модель достаточно серьезно стимулирует традиционную систему в политическом плане, поскольку сочетает сильный уровень участия и эффекты ликвидации социального неравенства. Однако исторический и социологический анализ показывает, что она работает только в определенных условиях, и другие модели могут быть более эффективными в каждом конкретном случае. Слабость «партиципаторной демократии» в том, что она требует сильной политической воли, а также мобилизованного и независимого гражданского общества, которое готово к сотрудничеству с местными властями. Тем не менее, она не ограничивается местным уровнем. Основные проблемы при введении такой модели связаны с установлением успешной связи между гражданским участием и модернизацией административного аппарата, чтобы избежать «врастания» членов гражданского общества в ветви власти.

## ДЕМОКРАТИЯ СБЛИЖЕНИЯ

Ключевой характеристикой второй модели является то, что она показывает как географическую близость, так и коммуникативное сближение граждан, администраций и наиболее авторитетных членов местного сообщества. Хотя у местных властей есть некоторые полномочия, они не всегда вовлечены в процесс модернизации. «Демократия сближения» основана на так называемом «выборочном прослушивании»: принимающие решения выбирают инициативы граждан по своему усмотрению: таким образом, задействуются неформальные правила. Подобная схема применяется силами с различной политической ориентацией, хотя левые больше тяготеют к такой модели, чем правые. Помимо идеологической подоплеки, сложно говорить о делиберативной составляющей (настолько, что теоретики делиберации вряд ли признают подобный тип демократии). Понятно, что подобная модель не является инструментом для устранения, например, социального неравенства, хотя с ее помощью можно добиться некоей солидарности в отношении определенных городских проблем (как пример – общие проекты благоустройства города). Поскольку процесс преимущественно консультативный, то гражданское общество не имеет достаточной силы («компенсационные возможности» отсутствуют). «Демократия сближения» всегда устанавливается сверху вниз. Она всегда ориентирована на граждан по отдельности, хотя НКО



зачастую играют объединяющую роль, пусть и неофициально. Кроме того, большинство партиципаторных программ, которые используют случайный метод набора участников, можно описать этой моделью. Возможности «демократии сближения» в плане роста гражданской мобилизации крайне ограничены, поскольку гражданское участие регулируется в рамках текущего законодательства (это зачастую является требованием местных властей), и обычно инициативы граждан не касаются каких-либо политических нововведений.

«Демократия сближения» – самый распространенный тип гражданского участия в Европе, и поддерживается территориальными организациями и комиссиями. То же можно сказать и о программах в Северной Америке, Австралии, Корее или Японии. В некоторых случаях, таких как в Девятом районе Рима (Италия) или Лиссабоне (Португалия), эксперименты «демократии близости» могут быть рассмотрены как очень «облегченная» версия «партиципаторной демократии» – приоритет моделей меняется в зависимости от политической конъюнктуры. Это же происходит во французском регионе Пуату-Шаранта или в уже упоминавшемся районе Донг города Ульсан в Южной Корее.

«Демократия сближения» обладает низким уровнем политизации и мобилизации (в особенности, рабочего класса). Ее основное преимущество – в установлении диалога между горожанами и властью. Основной предмет для критики – избирательность выполнения гражданских инициатив (по усмотрению местной власти). В данном случае, местные власти, как правило, выбирают инициативы, которые входят в их собственные планы. Более того, принцип «только не в моем дворе» привносит большое количество проблем в обсуждение, если оно касается одной территории или района без учета мнений представителей других районов (еще хуже – когда обсуждаются общегородские проекты). Для наиболее эффективного применения этой модели нужно иметь в виду, что участие должно подкрепляться процессом принятия решений; стоит также рассмотреть возможность расширения подобных программ с районного уровня.

## ПАРТИЦИПАТОРНАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ

Основная характеристика третьей модели – гражданское участие является только частью стратегии нового государственного управления, которая нацелена на само-модернизацию для повышения собственной эффективности – и, в некоторой степени, защиты от посягательств на власть извне. В данном случае можно говорить о контроле «сверху», отсутствии политизации и преимущественно консультативной роли участников программ ПБ. В отличие от «демократии сближения», программы этой модели применяются не только на уровне районов или территорий, они задействуют также непосредственно государственную администрацию. Участники рассматриваются как получатели услуг, что означает отсутствие

заинтересованности в интеграции маргинализированных групп или запуске отдельных социальных программ для вовлечения бедных слоев населения. Гражданское общество также ограничено; нет возможности для задействования «четвертой силы» или кооперации с оппозицией. Гражданское участие нацелено только на увеличение эффективности имеющейся публичной политики. Концентрация на потребителях услуг означает задействование преимущественно среднего класса, хотя используются отдельные процедуры для диверсификации представительства в составе участников программ ПБ. Нормативная рамка применения этой модели ориентирована на менеджмент, а не на альтернативу неолиберальной глобализации (как в случае с «партиципаторной демократией» – прим. перев.).

Если выделять программы ПБ отдельно, то подобная модель применяется в Германии и, в меньшей степени, в Северной Европе. Эксперименты типа Багиры (один из трех муниципалитетов Букаву в Демократической республике Конго), Зегуо (Китай) или Кельна (Германия) находятся между «партиципаторной модернизацией» и «демократией сближения». Также могут быть задействованы другие формы участия – права потребителей, панельные исследования и «горячие линии», а также территориальные собрания и менеджмент на районном уровне. Страны вне Европы также используют преимущества этой модели. В Китае множество экспериментов с гражданским участием нацелены именно на улучшение качества государственных услуг. Например, предприятия общественного транспорта в Шанхае уже используют механизмы участия потребителей в оценке качества услуг (Hu, 2009). Многие муниципальные власти с самыми разными политическими предпочтениями вводят процедуры ПБ, которые напоминают эту модель. Примечателен тот факт, что ПБ в данном случае не обязательно должно быть связано с представительной демократией, как показывает пример Китая.

Преимущество этой модели – в тесной связи между ростом качества государственных услуг и гражданским участием при достаточно несложной процедуре достижения компромисса между властью и населением. Ограничительный фактор состоит в том, что процедуры участия не политизированы, что делает невозможным обсуждение более широкого круга проблем, особенно связанных с устранением социального неравенства. Основная задача для повышения эффективности этой модели – предусмотреть увеличение уровня участия и автономии гражданского общества и переходить от исключительно технократической процедуры к более полному диалогу для производства новых идей.

## УЧАСТИЕ СТЕЙКХОЛДЕРОВ

Данная модель характеризуется тем, что гражданское участие – это всего лишь один из акторов, вовлеченных в принятие решений. Кроме них активную позицию занимают местные

власти и частный бизнес. Для этой модели характерно меньшее пространство для маневра у местных властей, поскольку они серьезно ограничены донорами. Также сложно представить себе серьезные политические изменения, которые могут произойти в рамках подобной модели. И хотя партиципаторные процедуры могут иметь значение в процессе принятия решений, они замкнуты в рамках устанавливаемого «сверху» порядка и не производят компенсационной силы, которую можно наблюдать в случае с Порту-Алегри.

Развитие гражданского общества уступает место увеличению количества управленческих процедур, где чувствуется влияние частных экономических интересов. В модели с участием стейкхолдеров гражданское общество достаточно слабо развито и обладает небольшой автономией, даже если управленческие процедуры достаточно формализованы. Модель также ориентирована на средний класс, активных горожан или НКО, которые должны представлять интересы всего населения. В распространении подобной модели большую роль играют Всемирный банк и ООН. В подобной модели гражданское участие ограничено неолиберальными принципами: в лучшем случае, оно редко вступает с ними в противоречие; однако даже в случае несогласия с формой участия не возникает возможности поменять сложившиеся правила распределения средств. Нормативной рамкой подобного подхода служит гибридная риторика улучшения качества управления и гражданского участия.

В программах ПБ подобный подход широко представлен в Восточной Европе, например в Плоцке (Польша); партиципаторные бюджеты на донорской основе в Африке также функционируют в рамках этой модели, особенно если в финансирование проектов вовлекаются такие агенты, как ООН или национальные институты развития. Африканский опыт также схож с моделью «партиципаторной модернизации», особенно если речь идет о децентрализации распределения средств. Если говорить более широко об инструментах участия, то модель имеет достаточное влияние и в англосаксонском мире.

Модель со стейкхолдерами включает частный бизнес, который является одной из основ местного развития; обычно он исключен из процесса в других моделях. Однако это имеет и обратную сторону: скорее всего, частные компании будут пытаться получить лидирующую роль в процессе, пусть это и основано на добровольном участии (основная мотивация – все равно прибыль), а гражданское общество ограничено подчиненной ролью и не может подвергать сомнению установленные рамки проведения процедур. Поэтому эта модель диаметрально противоположна модели Порту-Алегри. Основная проблема модели со стейкхолдерами – как обеспечить связь между партиципаторными инструментами и бизнесом, т.е. стабилизировать финансовые потоки, от которых зависит участие граждан (зачастую установленная законодательно процедура распределения средств попросту отсутствует). Также важен баланс между стейкхолдерами, вовлеченными в процесс – бизнесом,

администрацией и гражданами – в обсуждении тех тем, которые будут интересны всем сторонам. Особенное внимание стоит обратить на НКО, которые могут под давлением извне превратиться в квази-государственные или полу-коммерческие структуры.

## НЕО-КОРПОРАТИВИЗМ

Основной отличительной чертой «нео-корпоративистской» модели является ведущая роль местных властей, которые сами выстраивают диалог с многочисленными организованными группами активистов (НКО, профсоюзы), социальными группами (пенсионеры, иммигранты и т.п.) и другими местными сообществами. В рамках этой модели, местные власти пытаются выстроить диалог с теми, кто играет важную роль в жизни сообщества и достичь взаимопонимания через медиацию интересов, ценностей и запросов от различных групп. В данном случае последствия такой стратегии для модернизации управления различны. Нормативные рамки модели ограничены концепцией «нео-корпоративизма» и различными трактовками правил управления: например, Всемирный банк не делает большой разницы между общими и частными интересами НКО.

В модели «нео-корпоративизма», правила участия могут быть формализованы, хотя качество делиберации различно. Во многих случаях, местные «нео-корпоративистские» процессы участия носят исключительно консультативный характер. И хотя гражданское общество достаточно активно, его процедурная автономия снижена, и процесс опять идет «сверху вниз». Поэтому компенсационная отдача от гражданского общества, скорее всего, не возникает или является достаточно слабой. Это приводит скорее к ситуации укрепления традиционных методов участия, нежели к его замене. На национальном уровне классические «нео-корпоративистские» подходы, особенно используемые в реформировании системы здравоохранения, обычно работают по-разному: они могут быть сильно формализованы, иметь реальное влияние в области принятия решений или передавать совещательный голос общественным организациям.

Модель «нео-корпоративизма» является преобладающей в случаях, когда различные местные стейкхолдеры обсуждают общие проблемы, но не имеют возможности повлиять на их решения, или когда государство заинтересовано в серии обсуждений тех или иных вопросов. В применении к ПБ, эта модель имеет достаточно ограниченное влияние, наибольшее в Испании, где смешивание с моделью Порту-Алегри привело к рождению форм ассоциативной демократии (в особенности в Альбасете). Кроме того, сотрудничество со стейкхолдерами в различных областях городского управления может привести к новым формам партиципаторного бюджетирования, неизвестным ранее.

Международные организации играют большую роль в распространении этой модели. Ее основное преимущество – связь между основными организованными структурами общества, которая приводит к согласию относительно определенных аспектов публичной политики. Тем не менее, она характеризуется асимметричной структурой власти и поэтому, например, граждане, не состоящие в общественных объединениях, не получают возможности повлиять на принимаемые решения. Основной проблемой для тех, кто работает с этой моделью, будет организация связи между модернизацией и участием, а также рост ассоциаций между НКО и госуправлением (что может также привести к отрыву НКО от граждан). Также необходимо избегать часто возникающей ситуации, когда обсуждению подвергаются лишь избранные вопросы, интересные только стейкхолдерам, участвующим в процессе, что означает возможное игнорирование других, не менее важных проблем.

## РАЗВИТИЕ СООБЩЕСТВА

Главная отличительная особенность последней модели – то, что гражданское участие включает в себя реализацию выдвигаемых гражданами инициатив, в контексте разделения ответственности между местной властью («нисходящий» подход) и гражданами («восходящий» подход). Присутствие представительной демократии здесь минимально. Кооперативные компенсационные механизмы в данном случае не настолько сильно связаны с местными организациями, что отличает модель «развития сообщества» от «партиципаторной демократии». Влияние модели Порту-Алегри в данном случае пересекается с влиянием уже устоявшихся традиций участия. Наиболее активные слои населения в данном случае – наиболее преуспевающий рабочий класс или средний класс, поскольку они зачастую вовлечены в ассоциации местных сообществ. Роль НКО во многих случаях можно назвать решающей, поскольку принцип участия нацелен на маргинализированные группы, но не в плане устранения неравенства, а, скорее, в стремлении вовлечь их представителей в обсуждение проблем. Из-за подобного подхода можно ожидать развития нетрадиционных методов участия в связке с обычными способами, такими как членство в партиях и участие в выборах.

В применении к ПБ, подобная модель наиболее часто встречается в англо-саксонском мире, например, в Канаде (жилищная компания Торонто), или в Великобритании, где она преобладает над другими (показательный пример – район Тауэр-Хамлетс в Лондоне). Также признаки модели можно увидеть в программе Ичикавы (Япония), и во многих странах южного полушария – в Котакачи (Эквадор), в сельских поселениях типа Фисселя (Сенегал), или даже в довольно бедных пригородах, например, в Вилла эль Сальвадор (Перу). Различные формы модели «развития сообщества» широко распространены в мире, от США, где действует

Корпорация развития местных сообществ (Community Development Corporations), до Венесуэлы, где подобная модель практикуется на районном уровне.

Подобная модель имеет большие преимущества там, где, с одной стороны, местные власти достаточно слабы, а с другой, представители гражданского общества уже обладают определенным опытом и могут управлять проектами местного уровня самостоятельно. Слабость модели в том, что нацелена на конкретные проблемы и не позволяет выстроить стратегическое понимание города. Также связь между участием и модернизацией управления достаточно слабая или отсутствует полностью. Основным вызовом для тех, кто занимается введением модели «развития сообщества», является ее растущая со временем бюрократизированность и проблемы с переходом от микро-уровня района к более широкому, например, уровню города.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

В этой статье мы описали распространение партиципаторного бюджетирования по всему миру с использованием разных технологий – переносов, адаптаций и независимых инноваций. Как заметил Эспинг-Андерсен, институциональные рамки «государства всеобщего благосостояния» принимают различные формы, что справедливо и для ПБ – в пути от Порту-Алегри оно претерпело значительные изменения (Esping-Andersen, 1990). Подобное утверждение справедливо к обменному процессу между Латинской Америкой и Европой, но также Африкой и Азией, где есть и независимые эксперименты типа Кералы, китайских делиберативных опросов, японских «бюджетов налогоплательщиков», но есть и местные версии модели Порту-Алегри в Южной Корее.

Нами были приведены шесть моделей, которые иллюстрируют этот сложный процесс развития («партиципаторная демократия», «демократия сближения», «партиципаторная модернизация», «мульти-стейкхолдерное участие», «нео-корпоративизм» и «развитие сообщества»). В идеале, модель «партиципаторной демократии» имеет наибольшее преимущество: она действительно привносит изменения в институциональные рамки представительной демократии и дает гражданам реальную возможность повлиять на принятие решений, что имеет большое значение для устранения социального неравенства. Однако, она не идеальна – многие инновации в административном управлении, сделанные в Европе, в рамках «партиципаторной демократии» попросту невозможны. Кроме того, она радикально меняет существующий политический процесс и поэтому сильно зависит от политической ситуации в стране, в то время как менее радикальные модели показывают более устойчивый рост. Программы, которые опираются на уже существующие традиции гражданского участия, могут привести к более интересным результатам, нежели искусственные процессы, не

связанные с гражданским обществом. С другой стороны, радикальные инновации зачастую ставят под вопрос сложившуюся асимметричную систему отношений между властью и обществом. Дилемма, какую из моделей выбрать, достаточно сложна, и эта ситуация, в числе прочих, – причина для возникновения такого большого списка способов достижения справедливого и демократичного городского развития в мире.

Партиципаторное бюджетирование – всего лишь один из способов демократических инноваций. Поэтому мы не ограничиваем нашу типологию только примерами ПБ. Разработка моделей должна включать в себя больше, чем просто эмпирическое описание, и поэтому мы принимаем во внимание социо-политический контекст, нормативные рамки, динамику коллективного действия и отношения между традиционной политикой и гражданским участием. Было бы крайне интересно увидеть, как другие инструменты гражданского участия соотносятся с этими характеристиками партиципаторного бюджетирования, которые мы обнаружили в различных частях света.

Те дихотомии, что мы использовали применительно к моделям (оригинальная-искусственная, радикальная-неолиберальная, восходящий-нисходящий процесс) не совсем подходят для того, чтобы охватить все программы ПБ в мире. Тем не менее, они заставляют нас задать следующие вопросы. Станет ли ПБ всего лишь одним пунктом в повестке дня международных организаций, государств и местных властей, когда они задумываются о гражданском участии? Станет ли оно частью общего движения к социальным и политическим переменам? Действительно ли оно меняет отношения между горожанами и местной властью, и между местной и центральной властью? Будущее покажет. Скорее всего, мы не сможем ответить на эти вопросы, поскольку ПБ будет развиваться и будущие инновации добавят в эту картинку что-то новое. Это развитие зависит от национальных и местных контекстов, транс-национального обмена и политической воли государств и местных властей – но также и от развития гражданского общества и общественных движений.

## ЛИТЕРАТУРА

Abers, Rebecca (2000), *Inventing Local Democracy. Grassroots Politics in Brazil* (Boulder: Lynne Rienner Publishers).

Allegretti, Giovanni (2003), *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano* (Florence: Alinea).

Avritzer, Leonardo (2002), *Democracy and the Public Space in Latin America* (Princeton: Princeton University Press).

— (2009), *Participatory Institutions in Democratic Brazil* (Baltimore: The John Hopkins University Press).

— and Wampler, Brian (2008), “The Expansion of Participatory Budgeting in Brazil” (Report, Belo Horizonte).

- Baierle, Sergio (2007), *Urban Struggles in Porto Alegre: between Political Revolution and Transformism* (Porto Alegre: NGO Cidade).
- Baiocchi, Gianpaolo (2001), "Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory," *Politics & Society*, 29, no. 1 (March): 43-73.
- (2005), *Militants and Citizens. The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre* (Stanford, Stanford University Press).
- Chaudhuri, Shubham and Heller, Patrick (2002), "The Plasticity of Participation: Evidence from a Participatory Governance Experiment" (Working Paper 03-01, ISERP, Columbia University, New York).
- Co-Plan (2005), "Participatory Budgeting Pilot in Elbasan Municipality" (Field Report, Tirana).
- (2007), "A Brief Summary of the Participatory Budgeting Process in the Municipality of Fier" (Field Report, Tirana).
- Crouch, Colin (2004), *Post-Democracy* (Cambridge, UK: Polity Press).
- Dalton, Russel J. and Wattenberg, Martin P. (eds.) (2002), *Parties without Partisans: Political Changes in Advanced Industrial Societies* (Oxford: Oxford University Press).
- Esping-Andersen, Cøsta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Princeton: Princeton University Press).
- Fedozzi, Luciano (1999), *Orçamento Participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre* (Porto Alegre: Tomo).
- (2000), *O Poder da Aldeia* (Porto Alegre: Tomo).
- (2007), *Observando o Oriamento Participativo de Porto Alegre* (Porto Alegre: Tomo).
- Fishkin, James S. (1998), *The Voice of the People. Public Opinion and Democracy* (New Haven and London: Yale University Press).
- Fung, Archon and Wright, Erik Olin (2001), "Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance", *Politics & Society*, 29, no. 1 (March).
- Ganuzá, Ernesto, (2007) "Tipología y Modelos de los Presupuestos Participativos en España" (Working Paper, IESA, Cordoba).
- Genro, Tarso and Souza, Ubiratan de (1997), *Oriamento Participativo. A experiência de Porto Alegre* (São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo).
- Gret, Marion and Sintomer, Yves (2005), *The Porto Alegre Experiment. Learning Lessons for a Better Democracy* (London: Zed-Books).
- He, Baogang (2011a), "Civic Engagement through Participatory Budgeting in China: Three Different Logics at Work," *Public Administration and Development* 31, 122-133.
- (2011b), "Authoritarian Deliberation. The deliberative turn in Chinese political development", *Perspectives on Politics*, IX, 2 (June), 269-289.
- (2013), "Chinese approaches in participatory budgeting: The experience of Zeguo," in Yves Sintomer, Rudolf Traub-Merz, Junhua Zhang, and Carsten Herzberg (eds.), *Participatory Budgeting in Asia and Europe, Key Challenges of Participation* (Houndmills: Palgrave Macmillan).
- Heller, Patrick (2001), "Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre," *Politics & Society*, 29, no. 1 (March): 131-163.
- Herzberg, Carsten (2001), *Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre* (Münster: Lit).
- (2009), *Von der Bürger- zur Solidarkommune* (Hamburg: VS).
- Hu, Rong (2009), "Public Participation in Decision-making: Transport Administration and Bus Line Planning," in *Public Participation in Local Decision-Making*, edited by Ping Liu and Rudolf Traub-Merz, 207-213.
- Jain, L.C. (2005), *Decentralisation and Local Governance* (New Delhi: Orient Longman).
- Liu, Ping and Traub-Merz, Rudolf (eds.) (2009), *Public Participation in Local Decision-Making: China and Germany* (Shanghai: Academy of Social Sciences Press Shanghai).
- McNulty, Stephanie (2011), *Voice and Vote: Decentralization and Participation in Post-Fujimori Peru* (Stanford: Stanford University Press).



Marquetti, Adalmir (2005), “Characteristics of Brazilian Cities Experimenting with Participatory Budgeting” (Working Paper, PUCRS, Porto Alegre).

—, Campos, Geraldo A. de and Pires, Roberto (eds.) (2008), *Democracia Participativa e Redistribuição: Análise de Experiências de Orçamento Participativo* (São Paulo: Xamã).

Matsubara, Akira (2013), “Participatory Budgeting in Japan: the Case of the City of Ichikawa,” in *Participatory Budgeting in Asia and Europe, Key Challenges of Participation*, edited by Yves Sintomer, Rudolf Traub-Merz, Junhua Zhang, and Carsten Herzberg (Houndmills: Palgrave Macmillan).

Mororo, Rogerio Rodrigues (2009), “Participatory Budgets as a Mean of Promoting More Equitable Distribution of Public Resources: Potential and Contradictions” (paper presented at the Conference “Beyond Accra: Practical Implications of Ownership and Accountability in National Development Strategies”, London, April 22-24).

Neunecker, Martina and Mastuti, Sri (2013), “Indonesia: Engendering Participatory Budgeting to Reach Poor People,” in *Participatory Budgeting in Asia and Europe, Key Challenges of Participation*, edited by Yves Sintomer, Rudolf Traub-Merz, Junhua Zhang, and Carsten Herzberg (Houndmills: Palgrave Macmillan).

Olowu, Dele (2003), “Local Democracy, Taxation and Multi-level Governance in Africa” (paper prepared for Norwegian Association for Development Research (NFU) Annual Conference on Politics and Poverty, Oslo, October 23-24).

Raza, Ahmad and Thébault Weiser, Erin (2006), *Fostering Public Participation in Budget-making. Case Studies from Indonesia, the Marshall Islands, and Pakistan* (Manila: ADB and The Asia Foundation).

Röcke, Anja (2010), “Royaume-Uni - Budget participatif : des initiatives locales à l'ordre du jour national”, in *La démocratie participative inachevée : genèse, adaptations et diffusions*, edited by Marie-Hélène Bacqué and Yves Sintomer (Paris: Adels/Y. Michel).

— (2013), *Framing Citizen Participation. Participatory Budgeting in France, Germany and the United Kingdom* (to be published).

Santos, Boaventura de Souza (1998), “Participatory Budgeting in Porto Alegre: Towards a Redistributive Democracy”, *Politics & Society*, 26, no. 4 (March): 461-510

Shah, Anwar (2007), *Participatory Budgeting* (Washington, D.C.: World Bank).

Sintomer, Yves, Herzberg, Carsten, and Röcke, Anja (2008), “Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges,” *International Journal of Urban and Regional Research* 32, no. 1 (March): 164-178.

Sintomer, Yves, Herzberg, Carsten, Allegretti, Giovanni, and Röcke, Anja (2010), *Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation* (Bonn: GIZ).

Sintomer, Yves, Traub-Merz, Rudolf, Zhang, Junhua and Herzberg, Carsten (eds.) (2013a), *Participatory Budgeting in Asia and Europe, Key Challenges of Participation* (Houndmills: Palgrave Macmillan).

Sintomer, Yves, Herzberg, Carsten, and Röcke, Anja (2013b), *Participatory Budgeting in Europe. Democracy and Public Service in the 21st Century* (Farnham: Ashgate).

Smith, Graham (2009), *Democratic Innovations* (Cambridge, UK: Cambridge University Press).

Songmin, Ahn (2013), “Participatory Budgeting in Korea: the Case of Dong-Ku,” in *Participatory Budgeting in Asia and Europe, Key Challenges of Participation*, edited by Yves Sintomer, Rudolf Traub-Merz, Junhua Zhang, and Carsten Herzberg (Houndmills: Palgrave Macmillan).

Talpin, Julien (2011), *Schools of Democracy. How Ordinary Citizens (Sometimes) Become More Competent in Participatory Budgeting Institutions* (Colchester, ECPR Press).

Torcal, Mariano and Montero, José R. (eds.) (2006), *Political Disaffection in Contemporary Democracies. Social Capital, Institutions, and Politics* (London and New York: Routledge).

UCLG (2008), *Decentralization and Local Democracy in the World: First Global Report* (Barcelona: UCLG).

UN-Habitat and MDP (2008), *Participatory Budgeting in Africa: A Training Companion* (Nairobi and Harare: UN-Habitat and MDP).

Wampler, Brian (2010), *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability* (Pennsylvania State University Press).

World Bank (2008), *Brazil Toward a More Inclusive and Effective Participatory Budget in Porto Alegre* (Washington, D.C.: World Bank).

Wu, Yan and Wang, Wen (2012), "Does Participatory Budgeting Improve the Legitimacy of the Local Government? A Comparative Case Study of Two Cities in China," *Australian Journal of Public Administration* 71, no. 2: 122-135.

Zamboni, Yves (2007), "Participatory Budgeting and Local Governance: An Evidence-Based Evaluation of Participatory Budgeting Experiences in Brazil" (Working Paper, Controladoria General da União, Brasilia).

Таблица 2. Основные характеристики моделей гражданского участия

	Партиципаторная демократия	Демократия близости	Партиципаторная модернизация	Мульти-стейкхолдерное участие	Нео-корпоративизм	Развитие сообщества
<b>1. Контекст</b>						
Отношения между госструктурами, рынком и третьим сектором	Центральная роль государства	Центральная роль государства	Центральная роль государства	Гегемония рынка	Центральная роль государства	Гегемония рынка, важная роль третьего сектора
Политическая ориентация местных властей	Левые	Различные	Различные	Различные (но без радикальных левых)	Различные	Различные
<b>2. Нормативная ориентация</b>						
Рамки	Партиципаторная демократия, пост-авторитарный социализм	Делиберативно-ориентированный республиканизм, делиберативная демократия	Партиципаторная версия NPM ( <i>New Public Management</i> )	Партиципаторное управление	Нео-корпоративизм, партиципаторное управление	Расширение прав и возможностей, организация сообщества, либертарианские традиции, левый либерализм
Цели	Социальная справедливость, пересмотр стратегии расходования средств, демократизация	Использование знаний граждан, переоценка отношений, включение делиберации в представительную демократию	Использование знаний граждан, погашение конфликтов, отсутствие пересмотра задач	Использование знаний граждан, горожане рассматриваются как потребители услуг, экономический рост	Использование знаний граждан, консенсус, социальная сплоченность	Расширение прав и возможностей, легитимация, отсутствие пересмотра задач, делегация власти местным сообществам
<b>3. Процедуры</b>						
Правила, качество делиберативных процедур	Четко прописанные правила, качественная делиберация	Неформальные правила, качество делиберации слабое или среднее	Правила могут быть четкими, качество делиберации слабое	Четко определенные правила, средняя или хорошая делиберация	Правила и делиберация отличаются по качеству	Правила и делиберация отличаются по качеству

Процедурная независимость гражданского общества	Сильная	Слабая	Слабая	Слабая	Различная	Сильная
«Четвертая власть»	Да	Нет	Нет	Нет	Нет (на местном уровне)	Да (на местном уровне)
<b>4. Коллективное действие</b>						
Участие гражданского общества в процессе	Сильное	Слабое	Слабое	Слабое	Сильное	Достаточно сильное
Процесс «нисходящий» или «восходящий»	Оба	Нисходящий	Нисходящий	Нисходящий	Нисходящий	Оба
Консенсус против кооперативного разрешения конфликтов, компенсационные возможности	Кооперативное разрешение конфликтов, компенсационные возможности	Консенсус	Консенсус	Консенсус	Консенсус	Кооперативное разрешение конфликтов, компенсационные возможности
<b>5. Связь между традиционным и партиципаторным политическим процессом</b>	Комбинация	Инструментальное использование участия	Слабая (участие это инструмент управления)	Слабая (участие это инструмент управления)	Усиление традиционных методов участия	Замена (участие распространяется вне традиционных институтов участия)
<b>6. Преимущества, недостатки, вызовы</b>	- Комбинация сильной роли участия и устранения социального неравенства	- Улучшенная коммуникация между властью и гражданами - Выборочное участие	- Объединение участия с модернизацией; широкий политический контекст	- Использование частных корпораций - Доминирование частных интересов - Баланс ролей стейкхолдеров	- Консенсус - Отсутствие неактивных граждан; асимметричные отношения	- Подходит для слабых местных властей и сильных местных традиций

	- Специфические условия - Связь между участием и модернизацией; избегание риска объединения активных граждан	- Объединение участия с формальным процессом принятия решений и модернизацией управления	- Низкий уровень политизации - Усиление автономии участия гражданского общества	процессе; автономия НКО	- Объединение участия с модернизацией; автономия гражданского общества	- Нет общего видения города - Ограничение влияния управленцев; расширение с микро-уровня
<b>Страны</b>	Латинская Америка, Испания, Южная Корея	Европа, Северная Америка, Корея, Япония, страны южного полушария	Германия, Северная Европа, Китай	Восточная Европа, Африка	Ограничено	Англо-саксонские страны, Япония, страны южного полушария

# Анализ и систематизация лучшей российской и зарубежной практики вовлечения граждан в бюджетные инициативы

В.В. Вагин, руководитель Центра инициативного бюджетирования НИФИ Минфина РФ,  
Шаповалова Н.А. научный сотрудник НИФИ,  
Гаврилова Н.В. научный сотрудник НИФИ.

## *Введение*

Бюджетный процесс, реализуемый в рамках институтов и процедур представительной демократии, подробно описан в отечественной научной литературе. Практический интерес, который вызывает бюджетная проблематика, порождает внимание не только акторов, напрямую вовлеченных в данный процесс, но и общественности. Указанная тенденция проявилась в возникновении целого направления практических мероприятий, направленных на создание понятных непрофессионалам материалов о бюджетной проблематике. Побуждения к «открытости» и «прозрачности» бюджетной информации стали неотъемлемыми чертами государственной политики правительств разных стран мира. Это явление получило название «Открытый Бюджет». Начиная с 2005 года в Российской Федерации реализовано множество различных проектов в рамках данного процесса.

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

Одной из наиболее важных задач ОБ является вовлечение групп бюджетополучателей, экспертного сообщества в обсуждение бюджетов разного уровня. Вовлеченность граждан в бюджетные инициативы автоматически приводит к росту заинтересованности общественности (не только бюджетополучателей) в бюджетной информации, повышает эффективность форм предоставления информации, а самое главное создает сопричастность граждан решению насущных проблем.

Действенным инструментом вовлечения граждан в бюджетный процесс является инициативное бюджетирование, позволяющее решать вопросы местного и регионального значения путем финансирования из бюджета проектов, прошедших конкурсный отбор с участием самих граждан в процессах их реализации.

**Инициативное бюджетирование (ИБ)** – 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.

Практики ИБ основаны на нормах «прямой демократии» и предполагают непосредственное участие граждан в обсуждении вопросов. Несмотря на то, что конечные решения вырабатываются совместно с представителями властей, присутствие граждан в процедурах обсуждения и принятия решений обязательно.

«Прямая демократия» несколько видоизменяет «бюджетный процесс», делая упор на изначальных процедурах согласования решений с участием максимально широкого круга граждан. Несмотря на то, что все основные этапы бюджетного процесса представительной демократической процедуры остаются без изменений, широкое вовлечение граждан повышает качество обсуждаемых решений.

«Инициативное бюджетирование» – одна из версий широко известного во всем мире «партиципаторного бюджетирования» (participatory budgeting), реализованная в России. Свыше полутора десятков российских регионов имеют опыт реализации подобных проектов.

**Партиципаторное бюджетирование (ПБ)** – практика, появившаяся в 1989 году в городе Порту-Алегри (Бразилия) как форма непосредственной демократии и предполагающая участие граждан в решениях о выборе приоритетов расходования бюджетных средств. Существует по меньшей мере пять критериев отнесения проектов к ПБ: обсуждение бюджетных вопросов; участие представителей местной власти; серийный процесс реализации; публичное общественное обсуждение с участием граждан; организация публичной отчетности. В Российской Федерации данная практика реализуется проектной группой Европейского Университета в Санкт-Петербурге при поддержке Фонда А. Кудрина.

**Программа поддержки местных инициатив (ППМИ)** – запущена в России Всемирным Банком в 2008 году, направлена на поддержку инициативных групп в городских и сельских поселениях в определении приоритетов расходования части бюджетных средств на местном уровне, отборе конкретных проектов и консультативной помощи в организации партиципаторных процедур совместной деятельности граждан и органов власти.

**Народная инициатива (Народный бюджет)** – одна из практик инициативного бюджетирования, реализуемая в ряде российских регионов и представляющая из себя синтез различных подходов партиципаторного бюджетирования.

**Экстра-бюджетирование** – одна из ключевых черт инициативного бюджетирования, предполагающая софинансирование гражданами, отобранных с помощью согласительных процедур объектов.

В представленном отчете содержится обширная информация о различных практиках партиципаторного бюджетирования в разных странах мира, в регионах Российской Федерации. Отчет состоит из трех частей, приложения и списка использованной литературы.

1 зарубежный опыт в области партиципаторного бюджетирования

Историю возникновения и эволюции данной практики в разных странах можно представить в виде пяти последовательных фаз.

**Первая** фаза включает в себя эксперименты 1989 и 1997 гг. в Порту-Алегри (Porto Alegre) в Бразилии и Монтевидео (Montevideo) в Уругвае. Этот период частично совпадает со сроками полномочий двух правительств в Бразилии в 1989-1992 и 1993-1996 гг., когда более 30 муниципалитетов запустили свои эксперименты по ПБ.

**Вторая** фаза 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.

**Третья** фаза 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.

**Четвертая** фаза начинается 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.

**Пятая** фаза, современниками которой мы являемся, связана с интеграцией практик ПБ в более сложные и комплексные системы гражданского вовлечения. По всей видимости, в ближайшие годы этот тренд будет усиливаться<sup>5</sup>.

– Далее в отчете данная логическая схема развернута и наполнена фактологическим содержанием. Зарубежный опыт в данной главе представлен по территориальному признаку: в качестве параграфов выделены макрорегионы, внутри параграфов описано хронологическое развитие практики ПБ на уровне отдельных стран.

### *Латинская Америка*

В Бразилии возможность инновационных экспериментов, которые привели к появлению и закреплению практики ПБ, была обусловлена несколькими причинами. Можно выделить три ключевые<sup>6</sup>. Во-первых, исторически Бразилия представляет собой одну из самых несправедливых в мире стран с точки зрения равномерности распределения доходов.

---

<sup>5</sup> Dias, N. Twenty-five years of participatory budgets in the world. A new social and political movement? // Hope for Democracy. In Loco Association, 2014. pp. 21-28.

<sup>6</sup> L.J. Fedozzi, K.C. Pereira Lima. Participatory Budgets in Brazil. // Hope for Democracy. In Loco Association, 2014. pp.153-163.



Социальное неравенство усилилось в годы гражданско-военной диктатуры (1964-1988 гг.). Во время перехода от экспортно-аграрной к индустриальной экономике ускорилась урбанизация, население городов увеличилось более чем на 60 миллионов человек. В 80-ые годы уже более 80% населения обитало в городах. По состоянию на 2011 г. этот показатель был равен 84.6%<sup>7</sup>. Несмотря на улучшение ряда социальных показателей в этот период (снижение детской смертности, увеличение продолжительности жизни и обеспеченности детей школьным образованием), модернизация происходила в форме высокой концентрации богатств и земли в руках узкого круга лиц, в то время как широкие массы имели ограниченный доступ к жилью, коммунальным и социальным услугам. Эта поляризация была особенно заметна в столицах штатов и их мегаполисах. Быстрая и интенсивная урбанизация привела к тому, что в больших городах усилилась социальная фрагментация и сегрегация.

Во-вторых, на фоне глубоких изменений в социально-экономической и демографической структуре страны в конце 70-х и начале 80-х гг. XX века появляются новые политические игроки и складываются новые социальные практики, делающие возможным расширение участия гражданского общества в публичной сфере. Одной из влиятельных сил становится движение за равные права в городе.

В-третьих, складываются новые институциональные рамки муниципалитетов, возникшие благодаря демократизации страны. Новая Конституция 1988 г. учредила федеративный договор, который закрепил отказ от налоговой, фискальной и политической централизации страны периода диктатуры. Благодаря демократической Конституции муниципалитеты получили большую законодательную, административную, политическую и финансовую автономию. В этом демократическом контексте повысилась важность местных политических споров на региональном и национальном уровнях. Система налогообложения развивалась на этом этапе также в пользу муниципалитетов. Кульминацией институциональных изменений стало создание Министерства городов во время первого срока Президента Лула да Силва (Luiz Inácio Lula da Silva) в 2003 г.

Таким образом, появление практики ПБ пришлось на разгар стремительного расширения институциональных пространств для совместной работы по решению городских проблем. Ее возникновение стало возможным благодаря сочетанию таких факторов как политическая воля новой власти, её стремление к демократизации и наличие критической социальной структуры, оказывающей необходимое давление снизу.

---

<sup>7</sup> The World Factbook. Field Listing: Urbanisation. Official website of US Central Intelligence Agency <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2212.html> (дата обращения: 27.05.2015)

## *Появление партисипаторного бюджетирования в Порту-Алегри*

На волне либерализации пилотные эксперименты по внедрению инструмента ПБ были запущены в нескольких небольших городках, но плацдармом реализации первого крупного эксперимента стал город-миллионник Порту-Алегри (Porto Alegre), столица самого южного штата страны Риу-Гранди-ду-Сул (Rio Grande do Sul). Именно от него принято отсчитывать историю ПБ. В авангарде прогрессивной тенденции город оказался не случайно, там имелись активные социальные движения и сильная Рабочая Партия (Partido dos Trabalhadores). Новое левое крыло местного правительства оказалось достаточно сильным, чтобы ухватиться за 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. Нововведение было поддержано тремя городскими мэрами, выбранными из коалиции Рабочей Партии<sup>8</sup>. За 16 лет, прошедшие с 1989 по 2004 гг., практика ПБ в достаточной мере закрепились и была институционализирована, так что когда к власти пришли новые политические силы, правительство не решилось от нее отказаться, хотя практика и лишилась прежней поддержки.

Процесс ПБ в г.Порту-Алегри можно представить как последовательность следующих этапов: появление запроса со стороны граждан, канализация их требований, их формулирование на более высоком уровне, разработка заявки, выполнение требований, и наконец, мониторинг и оценка результатов проделанной работы. В соответствии с Внутренним уставом (Regimento Interno), который нормативно регулирует процесс, город разделен на 17 районов и 6 тематических форумов. Внутренний устав является чем-то вроде договора или соглашения между населением и правительством города.

ПБ не регулируется ни в одном из федеральных, государственных или городских законов, поэтому данный устав полностью регулирует процесс ПБ. Для того, чтобы исправлять допущенные ранее ошибки и усовершенствовать этот процесс, устав пересматривается и обновляется каждый год. Например, появление 6 тематических форумов стало результатом одной из таких работ над ошибками. Эти тематические форумы посвящены таким вопросам как здравоохранение, образование, экономическое развитие, налогообложение,

---

<sup>8</sup> Bhatnagar D., Rathore A., Moreno Torres M., Kanungo P. Participatory budgeting in Brazil. Working Paper, 2003. URL: [http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/14657\\_Participatory-Budgeting-Brazil-web.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/14657_Participatory-Budgeting-Brazil-web.pdf) (дата обращения: 27.05.2015)

культура и другие вопросы городской значимости. Модель годового цикла выглядит следующим образом.<sup>9</sup>

В начале цикла, который совпадает с календарным годом, каждый округ из 17 районов города проводит собрания и рассматривает свои приоритеты и проблемы, которые нужно решить в первую очередь. На первом этапе, каждый округ может отразить свою потребность в средствах. Если это возможно, то эта потребность будет включена в план того или иного округа. Каждый округ выбирает делегатов для региональных форумов. Деление на округа зависят от района. Например, городской район Нороэсте (Noroeste) подразделяется на 12 округов, а районы Нортэ, Нордэсте, Рестинга и Кристал (Norte, Nordeste, Restinga, Cristal) не имеют внутри себя округов. На районных встречах избираются два делегата и два заместителя, чтобы представлять каждый район в Совете городского планирования, который уполномочен распределять бюджет. Выборы проходят по пропорциональной избирательной системе. Администрация предлагает делегатам пройти соответствующее обучение до начала цикла.

Совет городского планирования собирает предложения, основанные на определении приоритетных требований, которые были вынесены на голосование. Некоторые требования могут оказаться невыполнимы из-за бюджетных или практических ограничений. По словам координатора процесса Карлоса Сиэгле де Соуза (Carlos Siegle de Souza), за 24 года реализации практики в Порту-Алегри около 7 000 требований были успешно удовлетворены, в то время как большинство (порядка 70 – 80 тыс. требований) не выполнены. Большую часть требований не представляется возможным выполнить из-за обстоятельств, не зависящих от правительства. Несмотря на то, что требования тщательно изучены, некоторые проекты на практике невозможно претворить в жизнь. В качестве примера можно привести эпизод с одним из объектов жилищного строительства, который был предложен и принят. Муниципальному правительству понравилось проектное предложение, поэтому оно выделило достаточно финансирования со стороны федерального правительства и мобилизовало свои ресурсы для его выполнения. Когда началась подготовка фундамента для строительства жилого комплекса, оказалось, что место реализации проекта выбрано прямо над старым подземным ангаром. Извлечение металлических деталей конструкции ангара превысило бы стоимость стройки дома в 17 раз. Это только один пример того, как уже утвержденные проекты могут потребовать дополнительных ресурсов для осуществления.

Окончательная сводная заявка Совета Городского планирования поступает непосредственно в мэрию, где она утверждается или отклоняется. Мэр имеет значительную

---

<sup>9</sup> Wyngowski, S. Local Participation in Brazil: Porto Alegre's Model for 21st Century Local Government. // Gnovis, A Journal of Communication, Culture and Technology, Georgetown University. December, 2013. URL: <http://www.gnovisjournal.org/2013/12/11/local-participation-in-brazil-porto-alegres-model-for-21st-century-local-government/> (дата обращения: 27.05.2015)

власть и контроль над процессом, включая право вето. Тем не менее, система стимулов устроена так, что мэр Порту-Алегри вряд ли станет отклонять заявку. Совет городского планирования, в свою очередь, также заинтересован сотрудничать с мэрией.

Роль муниципальных органов в процессе ПБ по большей части организационная. Роль координатора по сути сводится к работе исполнительного секретаря, который должен обеспечивать наличие конференц-зала и анонсировать мероприятия и форумы. Правительство не вмешивается в процесс ПБ, если на то нет специального запроса. Мэр города присутствует на региональных и тематических форумах, которые длятся 3-4 часа, и каждый участник имеет возможность высказаться в течение 5 минут по волнующим его вопросам. Таким образом, мэр не просто ставит финальный штамп одобрения, но интегрирован в процесс с самого начала цикла.

Кооперации участников процесса способствуют также личные отношения и неформальные институты, задействованные в ПБ. Все форумы и события ПБ являются публичными мероприятиями. Хотя на них и случаются жаркие дебаты, представители всех классов, рас и слоев общества могут высказаться, взаимодействовать друг с другом до и после форумов. Мэр присутствует на заседаниях, но не вмешивается в полемику.

Участие в форумах является полностью добровольным для рядовых граждан, зрительный зал нередко заполняется слушателями. Представители городского правительства, включая мэра, сидят на видном месте, хотя не принимают активного участия в дискуссиях, в то время как свои интересы лоббируют представители разных групп населения: тематические объединения активистов, НКО, студенты, религиозные конфессии и др. Форумы проводятся в вечернее время, так что большинство людей могут посещать их после работы. Продолжительность форумов не лимитирована, чиновники готовы сидеть на них и участвовать столько, сколько нужно. Таким образом 6 тематических форумов и 17 районных форумов дают гражданам возможность выразить свое мнение и озвучить свои проблемы непосредственно правительству.

Большинство дискуссий касаются ежегодных государственных капиталовложений, хотя могут рассматриваться и другие темы, такие как городские доходы и структурные расходы, заработная плата государственных служащих, подбор персонала для новых работодателей. Вопросы долгосрочного градостроительного и экономического развития находятся за пределами ПБ. По завершению всех раундов дискуссий проводится анализ того, насколько технически осуществимы высказанные гражданами идеи. Бюджетные средства распределяются между районами на основе (а) проранжированного списка приоритетов граждан по принципу "один человек-один голос", (б) числа жителей, и (в) качества инфраструктуры или доступных служб, которое измеряется по специальной формуле, которая благоволит тем районам, где инфраструктура хуже всего (формула высчитывается через специальный коэффициент,

который ежегодно пересматривается). Можно видеть, что критерии подобраны так, чтобы максимально соответствовать принципам социальной справедливости.<sup>10</sup>

Поскольку практику ПБ в Порту-Алегри принесли с собой сторонники левых политических сил, механизм распределения средств был спроектирован ими таким образом, что самые бедные кварталы всегда получали больше, чем самые богатые. Это способствовало выравниванию уровня жизни в разных частях города. По масштабам вовлечения широких слоев населения пик пришелся на 2002 год, когда практика ПБ непосредственно охватывала 17 200 общественных представителей.

Несмотря на серьезные сложности, которые возникали в ходе работы, общие результаты эксперимента оказались положительными. В ходе его реализации были сделаны интересные открытия. Оказалось, что люди с низким доходом больше стремятся быть вовлеченными, чем люди со средним и высоким уровнем. Наиболее активны оказались женщины и молодежь. Таким образом, ПБ дало слово тем, кто ранее были аутсайдерами в политической системе. Это повысило уровень доверия гражданского общества, особенно, рабочего класса, к власти.

Опора на мнение граждан привела к переориентации государственных инвестиций в наиболее неблагополучные районы: в бедных кварталах появились пункты первичной медико-санитарной помощи, увеличилось количество школ и дошкольных учреждений, были заасфальтированы улицы в трущобах, больше семей получило доступ к водоснабжению. Благодаря прозрачности принимаемых решений снизилась коррупция, ПБ стало стимулом к преобразованию администрации.

Несмотря на срок давности, Порту-Алегри остается наиболее важным и упоминаемым экспериментом в сфере партисипаторного бюджетирования.

### *Развитие и распространение в других городах и странах*

Поскольку опыт г.Порту-Алегри оказался успешным, он начал тиражироваться. Изначально такое течение событий не было самоочевидным, поскольку ветвь Рабочей Партии, лидировавшая в штате Риу-Гранди-ду-Сул, выглядела как крайне левая на фоне других штатов. Тем не менее, идеологические различия не помешали тиражированию. Сначала это происходило внутри Бразилии, затем опыт был перенесен в другие страны Латинской Америки. Схематично хронологию от момента зарождения идеи можно представить следующим образом (табл. 1).

---

<sup>10</sup> Sintomer, Y, Herzberg, C., Allegretti, G, Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide - an Invitation to Global Cooperation. Updated Version. Bonn: InWEnt gGmbH, 2013. p. 27.

Таблица 1 – Хронология распространения практики партисипаторного бюджетирования

1985	Оппозиционные и реформаторские силы приходят к власти на уровне федерального центра и муниципалитетов. Новое руководство готово экспериментировать с инновационными методами реализации социальных и политических программ. Появляются пилотные партисипаторные эксперименты на местном уровне в разных частях страны. Граждане самоорганизуются вокруг инструментов прямого участия, автономии и перераспределения ресурсов в пользу бедных.
1988	Принята новая бразильская конституция, которая допускает вовлечение граждан в политическое управление. Децентрализация власти повышает влияние и гибкость мэров в реализации политики на местах.
1989	Практика ПБ внедряется в Порту-Алегри благодаря усилиям Рабочей Партии.
1990-91	Практика ПБ внедрена в 10 других бразильских городах.
1993	ПБ в Порту-Алегри вовлекает десятки тысяч граждан ежегодно. В масштабах Бразилии запущено 52 новых проектов по ПБ.
1996	На проходящей в Стамбуле конференции ООН Хабитат причисляет ПБ одной из 40 лучших управленческих программ.
1997	130 новых проектов по ПБ в Бразилии, из них две трети инициировано местными правительствами, не связанными с Рабочей Партией.
2001	6177 новых проектов по ПБ в Бразилии. По-прежнему две трети проектов инициируются местными правительствами, не связанными с Рабочей Партией.
2005	Практика ПБ внедрена в более 40 странах, включая Китай, Доминиканскую Республику, Эквадор, Индию, Индонезию, Италию, Мексику, Сербию, ЮАР, Испанию и Уругвай.

Источник: Официальный сайт организации International Budget Partnership. Participatory Budgeting. URL: <http://www.internationalbudget.org/themes/PB/> (дата обращения: 27.05.2015)

Следует отметить, что приведенная статистика ориентировочна. При подготовке настоящего отчета в разных источниках авторы встретились с несколько противоречивыми количественными данными о количестве проектов в области ПБ в Бразилии в разные годы. Это говорит о том, что качественный характер, структура и операции (правила, критерии, игроки,

принятие решений), а также место, которое практика ПБ фактически занимает в политике муниципальной администрации, существенно отличаются друг от друга.

Распределение проектов на территории страны неравномерно. Хотя проекты имеются почти во всех 26 штатах федерации, за исключением двух городов, наибольшая концентрация случаев наблюдается в юго-восточных и южных регионах, наиболее социально и экономически развитых.

Более половины проектов реализуются в небольших муниципальных образованиях с численностью до 50 тыс. человек.

Как свидетельствует приведенная ниже таблица, существует диспропорция между различными регионами страны. Она постепенно сглаживается, но по-прежнему имеет место быть. В последние годы наблюдается рост количества случаев на северо-востоке страны в бедных штатах, в то время как в южной части наблюдается относительное снижение. Это явление, вероятно, свидетельствует о положительных изменениях, которые произошли на северо-востоке в последние десятилетия экономического и социального роста, сформированных администрацией президента Лула да Силва.

Таблица 2 – Динамика роста количества проектов ПБ в разных регионах Бразилии

Регион	Количество проектов в области ПБ в 1997-2000 гг.	%	Количество проектов в области ПБ в 2009-2012 гг.	%	Количество Муниципалитетов (IBGE, 2010)
Юго-восточный	47	45,6	152	42,8	1668
Южный	39	37,9	101	28,5	1188
Северо-западный	14	13,6	80	22,5	1794
Северный	3	2,9	13	3,7	449
Центральный и западный	0	–	9	2,5	466
Всего по стране	140	100	355	100	5565

Источник: Официальный сайт организации International Budget Partnership. Participatory Budgeting. URL: <http://www.internationalbudget.org/themes/PB/> (дата обращения: 27.05.2015)

Если говорить о зависимости между наличием проектов ПБ в населенных пунктах и правящими в них политическими партиями, то жестко заданной обусловленности нет, однако 53,8% всех проектов ведутся левыми или левоцентристскими партиями.

Несмотря на то, что изначально влияние Порту-Алегри было определяющим (даже когда исходная методология адаптировалась к местным условиям), вскоре проекты стали получать поддержку новых участников и видоизменяться. Например, Всемирный банк, идеология которого сильно отличается от идеологии левоцентристского окружения, привнес новую социальную и политическую логику, благодаря которой механизм ПБ стал более дифференцированным. В результате нынешняя панорама проектов оказалась не менее разнородна, чем в других частях мира.

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 партисипаторное бюджетирование как практика еще не существовало. Символичен пример муниципалитета Белу-Оризонти (Belo Horizonte). Этот город собирает своих жителей путем рассылки электронных информационных писем (в 2008 г. было отправлено более 300 000 e-мейлов), размещает рекламные объявления в популярных блогах и на электронных страницах районов города (к примеру, сообщения о культурных мероприятиях) и предоставляет возможность пригласить друзей к голосованию через электронные письма посредством собственного сайта цифрового партисипаторного бюджетирования. В последние годы одним из методов стало также обращение к социальным сетям.

Стремительно возрастающая доступность мобильных телефонов в течение последних двух десятилетий открывает новые перспективы для их использования в целях привлечения людей к участию. Первый известный случай использования технологий для подобных целей имел место в 2004 г. в Ипатинге (Ipatinga)<sup>11</sup>.

На фоне интенсивной поддержки со стороны СМИ (телевидение, радио и газеты) администрация города начала пробное испытание по использованию телефона в качестве способа привлечь людей на личные встречи в четырех из девяти районах. Автоматическая система связывалась с жителями города по телефону, используя голосовую запись с приглашением жителей принять участие в собраниях их районов. В итоге было отправлено 2950 смс и установлено 30 817 телефонных соединений. Как показало последующее исследование, для более чем половины участников телефонные звонки и смс-сообщения оказались мотивирующими факторами участия во встречах. В данном случае важно подчеркнуть, что некоторые формы массовых оповещений, которые размещались правительством на некоторых

---

<sup>11</sup> Sintomer, Y, Herzberg, C., Allegretti, G, Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide - an Invitation to Global Cooperation. Updated Version. Bonn: InWEnt gGmbH. 2013. p. 12.



отдельных ресурсах, дали значительно более низкий результат привлечения участников по сравнению с телефонной связью.

Этот эксперимент стимулировал использование телефонной связи в целях мобилизации участников для различных демократических экспериментов в других странах, в частности в Республике Конго и Камеруне, где были успешно повторены результаты, достигнутые в Ипатинге годами ранее. В муниципалитете Харабакоа (Jarabacoa) Доминиканской Республики в одном из городских районов собрали телефонные номера жителей с целью простимулировать их к личным встречам, в том числе были использованы особые сообщения, направленные на женскую аудиторию, для содействия сбора участников по половому признаку. По результатам исследования, основанного на опросе жителей данного района, вновь привлеченных участников оказалось 32,2%, в то время как в районе, где не было использовано смс-оповещение, прирост новых участников составил лишь 20,9%<sup>12</sup>.

Размещение онлайн-предложений было одним из первых случаев использования цифровых технологий в ПБ. С 2001 года Ипатинга и Порту-Алегри использовали эту инновацию в своих программах. Использовался комбинированный подход, предложения размещались в сети и позже обсуждались на личных встречах.

В Бразилии имели место два первых показательных случая виртуального голосования. Первый, более известный, был реализован в электронном партисипаторном бюджетировании Белу-Оризонти. Это был полностью виртуальный процесс, жители принимали решение о выборе проектов через интернет. В первых двух случаях проведения такого мероприятия (в 2006 и 2008 гг.) 172 000 и 123 000 человек соответственно проголосовали о работах цифрового партисипаторного бюджетирования, что составило около 10 и 8% всех жителей города, имеющих право голоса. Это примерно в 3-5 раз больше участников, чем проголосовавших лично в тот же временной период.

Второй пример имел место в штате Риу-Гранди-ду-Сул, где также был применен смешанный подход. Сначала, когда определялась и описывалась работа, которую предстояло выполнить каждым районом штата, был использован метод очных встреч. Впоследствии, в период определения приоритетности включения в бюджет различных задач, происходили как очные встречи, так и встречи онлайн, а также голосование при помощи мобильного телефона. Этот процесс показал впечатляющие результаты в несколько последних лет, количество привлеченных участников составило более миллиона человек в целом (это почти 15% всех имеющих право голоса жителей). Из них более чем 120 000 (10% участников) предпочли проголосовать через интернет.

---

<sup>12</sup> R.C. Sampaio, T.Peixoto. Electronic participatory budgeting. False dilemmas and true complexities. // Hope for Democracy. In Loco Association, 2014. p. 416.

Если говорить о распространении в других странах, первым делом бразильский опыт вдохновил соседей – Уругвай и Аргентину, где эксперименты начали проводиться в некоторых крупных городах, таких как уругвайские Монтевидео и Пайсанду (Paysandú), аргентинские Росарио (Rosario) и Ла-Плата (La Plata). Следом движение за ПБ переметнулось в другие крупные города, в частности, в аргентинские Буэнос-Айрес и Корриентес (Corrientes).

В отличие от них в Парагвае и Чили методика апробировалась сначала в маленьких городах. Так, в Чили пионерами стали около 22 муниципалитетов, среди которых самые известные Ла Серена (La Serena), Кильота (Quillota), Блин (Buin) и Лаутаро (Lautaro). По данным Чилийского форума по ПБ, к 2010 году 4,7% населения имели возможность участвовать в реализации методики в своих населенных пунктах. Эта тенденция постоянно растет. В 2012 году почти 40% реализуемых в мире проектов ПБ приходилось на долю Латинской Америки.

В Боливии закон о народном участии был принят в 1994 году в рамках ряда реформ по децентрализации, но его реализация сильно разнится от одного населенного пункта к другому. В Эквадоре эксперименты начались в начале 2000-х в нескольких городах, таких как Котакачи (Cotacachi), и муниципалитетах с коренным населением, таких как Куэнка (Cuenca). В Колумбии эксперименты начались чуть позже, но с быстрого старта. Первым был город Пасто (Pasto). Сегодня муниципальные образования страны активно пользуются национальной сетью для обмена опытом, созданной в 2008 г.<sup>13</sup>

Отдельного пристального рассмотрения заслуживает опыт Перу. В этой стране эксперименты начались в начале 2000-х годов на волне демократизации после падения авторитарного и коррумпированного режима Альберто Фухимори. На сегодняшний день Перу является одной из очень немногих стран, которые сделали ПБ обязательным во всех субнациональных правительствах. Первым шагом реформы децентрализации Перу было реформирование конституции 1993 года, за ней последовала целая цепочка законодательных актов. В мае 2002 года реализована конституционная реформа, которая провозгласила переход к унитарному государству с несколькими уровнями региональных и местных властей: макрорегионы (наибольшая политическая единица, включает в себя несколько регионов), регионы, провинции, районы и так называемые «centros poblados» (очень маленькие городки). Еще один закон, Закон об общей децентрализации (№27783, General Decentralization Law), точно и подробно излагает принципы децентрализации и провозглашает, что децентрализация неизменна, динамична, необратима, демократична и последовательна. В нем четырежды отмечается важность участия населения в процессах планирования и принятия решений на региональном уровне. Например, одной из провозглашаемых законом целей является увеличить вовлечение населения в управление государственными делами и надзор за фискальной сферой.

---

<sup>13</sup> Sintomer, Y; Herzberg, C. y Allegretti, G et al., Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide - an Invitation to Global Cooperation. Updated Version. Bonn: InWEnt gGmbH. 2013. pp. 25-38.

В законе №27867 (Organic Regional Government Law) конкретизируется информация о ключевых принципах, лежащих в основе регионального правительства, одним из которых является участие в выборах. Наиболее важным шагом на пути к институционализации ПБ в масштабах страны стал специальный Закон о Партиципаторном Бюджете (№28056, Participatory Budget Law), принятый парламентом в 2003 году. Этот закон регламентирует, что инвестиционные капитальные траты из каждого регионального, провинциального и местного бюджета должны быть разработаны через механизм партиципаторного бюджетирования.

Помимо в целом положительных результатов реформ стоит отметить и некоторые проблемы. Критики указывают на сложность самого процесса ПБ и недостаточную подготовленность кадров. Например, мероприятия проводятся на испанском языке, и в них не могут полноценно участвовать не владеющие языком. Это по разным подсчетам от пяти до шести миллионов представителей коренных народов, которые говорят на языках кечуа, аймара и амазонских языках. Часто оповещения о мероприятиях в рамках ПБ распространяются через публикации в газетах или с помощью плакатов, что исключает неграмотных. Если проанализировать структуру участвующих в собраниях, то становится очевидным, что на них недостаточно представлены женщины, молодежь, афро-перуанцы, представители коренных народов и других групп меньшинств.

Хотя эти проблемы еще не угрожают устойчивости ПБ в национальных масштабах, они снижают его качество. Наличие таких проблем показывает, что принятие национальных законов об обязательном ПБ не может стать волшебной палочкой, автоматически ведущей к эффективной и справедливой реализации законов.

Одни из первых перуанских проектов были реализованы в трущобном городе Вилла Эль Сальвадор (Villa El Salvador) с населением в 350 000 жителей, расположенном в пригороде Лимы, и в небольшом портовом городке Ило (Ilo) с 63 000 жителями. В 2002-2003 гг. были приняты национальные законы, которые сделали использование механизма ПБ обязательным как на региональном, так и на муниципальном уровнях. Формально, всем регионам и органам местного самоуправления пришлось внедрить ПБ, однако реализация оказалась далека от совершенства. Имели место случаи имитации, когда за соблюдением формальных правил выхолащивалось содержание. Поскольку независимого исследования не проводилось и ввиду отсутствия объективной информации, сложно оценить количество реальных, не фиктивных экспериментов.

В целом же, несмотря на перегибы, амбициозный перуанский эксперимент имел неожиданно положительные результаты, что было подчеркнуто в докладе Всемирного банка от 2008 г. Следом перуанский парламент провел реформу законодательства, по которой предусмотренные изначально восемь этапов ПБ сократились до четырех, таким образом, новый закон упростил и облегчил процесс. Отныне местные власти должны были организовать

процесс в следующие этапы: а) подготовка, которая включает регистрацию и обучение представителей административных субъектов; б) согласование действий различных акторов, участвующих в планировании и определении приоритетов по темам проектов; в) координация между различными уровнями правительств; г) формализация инвестиционных проектов в рамках встреч, на которых участники голосуют за окончательный список проектов.

Ключевое различие в реализации проектов в разных населенных пунктах Перу заключается в том, кто понимается под участниками. В широком смысле участниками являются и отдельные граждане, и организации гражданского общества, и члены регионального или местного координационного совета, и государственные чиновники. Дилемма возникла между “моделью индивидуализма”, которая подразумевает вовлечение отдельных граждан, и “корпоративной моделью”, вовлекающей организации гражданского общества. Сохраняя преемственность с традицией коллективного планирования в Перу в большинстве случаев была выбрана вторая модель<sup>14</sup>.

В инструкциях от 2010 года указано, что предлагаемые региональные проекты должны быть связаны с планами развития, подразумевать существенные результаты, стоить не менее 1 млн долларов США и быть полезными, по крайней мере, двум входящим в регион провинциям и 5% населения. Правительство борется за снижение количества фиктивных экспериментов, которые больше не будут покрываться государственными отчислениями, таким образом, следует ожидать, что общенародные проекты будут постепенно увеличиваться в количестве и качестве в ближайшие годы.

На сегодняшний день латиноамериканская практика достаточно разнообразна и включает в себя большой разброс проектов, различающихся с точки зрения методологии. В каких-то населенных пунктах практикуется прямое участие граждан, в других используется система делегирования прав представителям от организаций гражданского общества. Нетривиальный пример являет собой аргентинский муниципалитет Сан Педро (San Pedro), где большая часть распределяемых бюджетных средств направляется в сельскую местность в соответствии с критериями уравнивающей справедливости, а меньшая часть – в городские районы.

### *Европа*

ПБ быстро распространилась в Европе. Катализатором послужил первый Всемирный социальный форум, который прошел в Порту-Алегри в январе 2001 года. Там присутствовали не только пионеры данной практики и представители НКО, но и политики из разных стран.

---

<sup>14</sup> McNulty S. Mandating participation: exploring Peru’s national Participatory Budget Law // Hope for Democracy. In Loco Association, 2014. pp.203-212.

Особенно важную роль играли те, кто представлял на форуме местные органы власти по социальным вопросам.

Если в 1999 году количество примеров ПБ можно было посчитать по пальцам одной руки, к 2005 году их число в Европе достигло 55. И эта тенденция сохранялась. К 2009 году их общее число возросло до более чем 200, в основном из-за резкого роста в Италии, а также в Испании и Португалии. Лиссабон с населением порядка 548 000 жителей стал первой европейской столицей, внедрившей общегородской механизм ПБ на основе системы электронного голосования. Начиная с 2008 года, ПБ активно распространяется в Северной Европе: Швеция и Норвегия, затем Исландия в 2010 году и Финляндии в 2012 году.

Опыт двух небольших итальянских муниципалитетов Гроттамаре (Grottamare) на Адриатическом побережье и Пьеве Эмануэле (Pieve Emmanuele) недалеко от Милана с населением чуть более 15 000 жителей в каждом может служить хорошей иллюстрацией того, как опыт Порту-Алегри успешно внедрялся в Европе. В обоих случаях после смены правительства в начале 1990-х годов в результате многочисленных коррупционных скандалов, практика широкого общественного участия привела неблагополучные районы к модернизации, а коррупция в значительной степени снизилась. Опыт этих двух муниципалитетов стал моделью для дальнейшего распространения ПБ в Италии в рамках более чем 150 последующих экспериментов.

В 2009 году большинство итальянских проектов были приостановлены, в основном из-за отмены местного налога на недвижимость на первое жилье, принятого правительством Сильвио Берлускони. Примерно в это же время откатываются назад нововведения в другой европейской стране – Испании. Тем не менее, количество ПБ в Европе продолжало расти благодаря вкладу Португалии, Германии, Великобритании и программе «Сельский закон» (Solecki Law) в Польше, в где в совместном принятии решений по вопросам местного бюджета участвовали более 1000 сельских и сельско-городских муниципальных образований. В 2012 году в Испании и Италии произошло частичное возвращение к практикам ПБ.

В Испании движущей силой стала борющаяся за независимость баскская партия «Билду» (Bildu, объединять), которая включила ПБ в список своих приоритетов в управлении несколькими муниципалитетами и победила на выборах 2011 года.

Если говорить о движущих силах изменений, то от страны к стране они различаются. В Западной Европе ПБ инициировали преимущественно социал-демократические и посткоммунистические левые партии. В Швеции, Германии, Португалии и Польши ПБ с самого начала было межпартийным явлением, движение поддерживали различные сети и организации. В Италии на старте главную роль сыграла сеть «Новый муниципалитет» (Nuovo Municipio), а с 2006 года важным катализатором распространения новых экспериментов в области ПБ стала поддержка нововведений правительствами регионов Лацио и Тоскана. В Германии помимо

профессиональных сетей, работающих над модернизацией местного самоуправления, важную роль играет организация «Сервисное агентство для сообществ в едином мире» (Service Agency Communities in One World), подробная информация о которой представлена далее в настоящем отчете.

Наиболее распространенный подход к ПБ в Германии включает в себя три этапа: информирование, консультации и отчетность. Во время первого этапа, этапа информирования, власти презентуют гражданам проект бюджета и приглашают их принять участие в ПБ. Целью этого этапа является повышение осведомленности населения о бюджете, о доходах и расходах, о направлениях работы местных органов власти таким образом, чтобы местные жители смогли сложить о них ясное представление и выдвинуть свои собственные соображения и идеи. Сообщается, какие существуют варианты участия в процессе. В ходе второго этапа, этапа консультаций граждане имеют возможность давать отзывы на существующие предложения и вносить новые идеи и предложения по планированию бюджета. Затем предложения обсуждаются местными жителями на интернет-форумах или на открытых очных заседаниях, и выставляется рейтинг. Благодаря рейтингованию в списке предложений проясняются приоритеты. Решения по реализации предложений принимаются специальным советом. Администрация предоставляет совету письменные заявления по всем предложениям или только по некоторым, количество которых заранее согласовано. Совет просматривает технико-экономические обоснования и формулирует рекомендации, на которые опираются местные политики при принятии решений.

В ходе третьего этапа, этапа отчетности, лица, принимающие решения, и администраторы предоставляют информацию о результатах своей работы, объясняют и обосновывают свои решения о том, какие предложения будут реализованы, а какие нет. Отчетность, как правило, публикуется.

Что касается самой распространенной модели ПБ в Германии, то в сравнении с многими другими странами она обладает одним принципиальным отличием. В Германии участие подразумевает консультирование, но не означает участие в принятии решения. Местные жители высказывают свое мнение, но оно носит только рекомендательный характер. В ряде других стран граждане принимают окончательные решения, утверждают или отклоняют проекты по отдельным частям бюджета, в то время как в Германии они могут только советовать, причем в отношении всего бюджета целиком. Основное значение придается прозрачности финансового положения муниципалитета.

Еще одной отличительной особенностью ПБ в Германии является то, что почти во всех населенных пунктах в качестве основного канала участия используется Интернет. Несмотря на свою повсеместность этот канал участия подвергается немалой критике, поскольку он подразумевает высокий риск манипуляций, а также влияния анонимных лоббистских групп.

Также критикуют тот факт, что активные участники в интернете не являются репрезентативной выборкой, не представляют все население с точки зрения его разнообразия. Еще до первого участия в онлайн-процедурах были высказаны сомнения относительно того, совместимо ли ПБ с представительной демократией, или может быть, что более вероятно, оно приведет к доминированию меньшинства участвующих граждан. В течение последних нескольких лет использование Интернета усилило давнюю дискуссию по поводу представительства.

Критикам интернета оппонируют его активные сторонники, которые упирают на то, что показатель участия в онлайн процедурах хотя все еще далек от 100%, но гораздо выше, чем показатель участия в очных общественных собраниях. Для того, чтобы достичь, насколько это возможно, включения наибольшего различных целевых групп, и чтобы избежать дискриминации не имеющих доступа к Интернету, в Германии наблюдается тенденция перехода к многоканальным форматам ПБ.

В других европейских странах сетевая коммуникация и распространение практик осуществляется преимущественно благодаря инициативам гражданского общества. Например, в Соединенном Королевстве это организация «Союз по партисипаторному бюджетированию» (Participatory Budgeting Unit), речь о которой также пойдет далее. Шведская Ассоциация Муниципалитетов и Регионов (SALAR/SKL) активна не только внутри страны, но и на международном уровне, содействует реализации экспериментов внутри страны и в соседней Норвегии.

В Португалии наиболее заметна деятельность ассоциации «На местном уровне» (In Loco), которая сотрудничает с португальским Центром обучения местных государственных служащих (Center for Training of Local Civil Servants, CEFA) и с другими различными национальными и международными учреждениями. Эта стратегия доказала свою эффективность: она способствовала закреплению в стране более чем 30 экспериментов в области ПБ и способствовала переходу от чисто консультативных отношений с местными чиновниками к отношениям, в рамках которых решения принимаются совместно. Такая смена парадигмы сделала возможным появлением на свет таких важных экспериментов, как в португальском городе Кашкайш (Cascais).

В Кашкайше, в отличие от большинства городов, внедряющих опыт ПБ в Португалии, реализуется совещательная модель вместо простой консультативной. Помимо задач повышения сознательности и ответственности граждан, руководство ставит перед собой цели убедиться, что выполняемая ими работа действительно соответствует реальным потребностям сообществ. Граждане могут участвовать в процессе на трех стадиях – на стадии обсуждения, представления предложений и окончательного голосования по проектам. Проекты выдвигаются на публичных собраниях, где необходимо непосредственное участие, хотя на этапе голосования граждане могут выбирать между участием в присутствии лично или через Интернет.

Выдвигаемые гражданами проекты должны соответствовать следующим критериям, зафиксированным в правилах: а) предложение должно быть в пределах компетенций муниципалитета; б) предложение должно быть конкретным в пространстве и времени; в) оно должно подразумевать инвестиции; г) расходы по нему не должны превышать 300 000 евро; д) время его выполнения не должно быть более 24 месяцев; е) оно должно вписываться в принятую городским советом стратегию; ж) оно должно быть совместимо с другими проектами и действиями.

Эти предложения затем преобразуются в проекты, которые выставляются на голосование. Проголосовать можно через страницу в сети Интернет, на передвижном пункте в специальном автомобиле, и в стационарных пунктах. По завершению голосования проводится презентация результатов широкой общественности<sup>15</sup>.

Из нетривиальных западноевропейских проектов, по своему дизайну и внутренней логике отличающихся от рассмотренных ранее латиноамериканских, заслуживает внимания также эксперимент, который был реализован в столице Исландии Рейкьявике. Численность населения в городе составляет около 120 000 жителей, ПБ было запущено там по инициативе нового мэра, бывшего ТВ-актера и ведущего, который решил создать эффективное правительство и привести местное самоуправление в соответствие с национальным уровнем, где до этого уже было реализовано несколько экспериментов, основанных на вовлечении граждан. Особенность опыта Рейкьявика заключается в том, что там используется высокоскоростной широкополосный интернет, доступ к которому есть практически у каждого жителя. Проведение окружных собраний с параллельным использованием интернет-инструментов позволяет стимулировать дискуссии среди граждан. Голосования проводятся как открытый процесс, граждане могут следить за публичным обсуждением их потребностей и менять свои приоритеты в голосовании в последнюю минуту.

В октябре 2008 года Исландия подверглась жесточайшему финансовому кризису, три крупнейших коммерческих банка обанкротились в течение трех дней, парламент Великобритании использовал антитеррористическое законодательство против Исландии для того, чтобы защитить свои активы. Осенний крах 2008 года в Исландии был не только крахом рынка, но и крахом веры людей в политические процессы, в политические партии и в парламент. Было принято решение использовать интернет для усиления народного влияния на политические процессы и для восстановления доверия людей к возникшей системе. Гражданскими была создана НКО Citizens Foundation. В мае 2010 года, за неделю до начала

---

<sup>15</sup> Nunes da Costa M., How Participatory Budgeting Changes the Meaning and Practices of Citizenship // Ethic@. Revista Internacional de Filosofia da Moral, v. 12, n. 2, 2013. URL: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ethic/article/view/1677-2954.2013v12n2p301/26300> (дата обращения: 27.05.2015)



местных городских выборов в Рейкьявике, был запущен веб-сайт, названный «Лучший Рейкьявик» (Better Reykjavik), предлагающий каждой политической партии свое собственное пространство, где их сторонники могли бы проводить дебаты, дискуссии и обсуждать политические идеи. Одна из политических партий Рейкьявика начала использовать этот веб-сайт, пригласив своих сторонников присоединиться и помочь определить политические приоритеты на ближайшие 4 года. Ее инициатива привлекла большое внимание прессы. «Лучший Рейкьявик» моментально стал хитом. Более 40 000 человек приняли участие в дебатах, выдвинув более 1000 политических идей и приоритетов за период около двух недель. Многие идеи из числа самых популярных в течение следующих лет были реализованы в городе, к примеру, идея о походах для школьников или идея об улучшении приютов для бездомных.

В 2011 г. началось официальное партнерство «Фонда граждан» (Citizens Foundation) и города Рейкьявик, гражданам было предоставлено право голоса в различных городских комитетах и советах. Наиболее популярные идеи с сайта «Лучший Рейкьявик» ежемесячно добавлялись в повестку городских комитетов, запуская процесс их обсуждения и ответов на поставленные вопросы, создавая возможность диалога между гражданами и городским правительством.

В 2012 г. был запущен проект «Лучшие соседские сообщества» (Better Neighborhoods), в рамках которого жители представляют свои идеи о том, как потратить часть городского бюджета конкретно в их соседском сообществе. Идеи оплачиваются городом и в итоге мероприятия попадают на бюджетное голосование, в то же время давая гражданам знания и понятия о городском бюджете и его распределении. На данный момент, спустя 4 года, изменения заметны невооруженным глазом во всех соседских сообществах, которые участвуют в проекте. Можно наглядно увидеть, как идеи жителей претворились в реальность путем правильного обсуждения и расстановки приоритетов.

Самой большой проблемой было довести до граждан информацию о возможности участвовать – необходимо было продумать маркетинг и пропаганду. Самой удачной инновацией стала система дебатов. В первоначальной версии со стандартными возможностями комментирования люди иногда начинали спорить и ругаться, моментально переходя на личности. Было принято решение: экран разделяется на две части, с основными пунктами идеи на левой стороне и основными пунктами против на правой стороне. Граждане не могут комментировать пункты, высказанные другими людьми, они могут лишь оставлять свои контраргументы. Это решение позволило существенно повысить уровень дискуссий<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Bjarnason R., Better Reykjavik // Open Policy Making Blog, Gov.uk, 15 October 2014. URL: <https://openpolicy.blog.gov.uk/2014/10/15/better-reykjavik/> (дата обращения: 27.05.2015)

Преимуществами электронного участия пользуются и в немецком городе-миллионнике Кельне. С 2007 г. дважды в год жители участвуют в процессе ПБ через интернет. Дискуссии организуются в сети, где все участники могут внести свои замечания, предложения и обозначить приоритеты в них. В первом цикле в 2007 г. было получено в общей сложности около 5000 предложений, основная масса которых была посвящена трем крупным вопросам: озеленение, спорт и уличное и дорожное благоустройство.

Участие через интернет для большинства участников, к сожалению, не предполагает встреч лицом к лицу, но для занятых граждан в крупных европейских городах такая форма может оказаться единственно возможной, если целью ставится массовое вовлечение.

В странах Восточной Европы распространению ПБ изначально содействовали международные организации: Всемирный банк, Программа Развития ООН, американское Агентство США по международному развитию (United States Agency for International Development, USAID), немецкое Общество по международному сотрудничеству (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ) и др. В 2011 г. столица Словакии, Братислава с населением в 460 000 жителей стала второй столицей Европы после Лиссабона, реализующей эксперимент общегородского масштаба. В первый год пилотный проект запускался при содействии НКО «Утопия», во второй год количество публичных собраний и масштаб интернет-голосований были расширены, была намечена цель распределить через механизм ПБ 1% от общего объема расходов.

Примечательной особенностью первой волны ПБ в Восточной Европе является то, что большинство экспериментальных проектов сворачивались после того, как заканчивалась международная поддержка. Причин такой неустойчивости может быть много, не последняя среди них – высокая степень скептицизма среди местных граждан. Исключением является Польша, где роль катализатора перехватили организации гражданского общества. Это, например, НКО «Верфь» (Stocznia) и SLLGO (национальная ассоциация местных лидеров, которая сейчас носит название Watchdog Poland Civic Network), которые способствуют диалогу с Национальным Парламентом.

В 2012 году в Польше проводилось наибольшее в Европе количество экспериментов в области ПБ. Первая инициатива, имеющая общие черты с принципом партисипаторного бюджетирования, возникла в средних размеров городе Плоцк (Płock), расположенном в центре страны. Население города составляет около 130 000 жителей, основной промышленностью является нефтехимическая<sup>17</sup>. В период между 2003 и 2005 гг. в рамках Программы Развития ООН сформировалось частно-государственное партнерство между муниципалитетом,

---

<sup>17</sup> Sintomer, Y, Herzberg, C., Allegretti, G. Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide - an Invitation to Global Cooperation. Updated Version. Bonn: InWEnt gGmbH. 2013. p.44.

группами активистов и местными компаниями PKN Orlen (главная нефтехимическая компания Польши, чья штаб-квартира расположена в Плоцке) и Леви Страусс<sup>18</sup>.

Был учрежден так называемый «Форум Плоцка», совместная программа партнерства, в рамках которой Программа Развития ООН брала на себя ответственность за консультации и координацию сотрудничества, а также за контроль того, что должное внимание уделяется принципам устойчивого развития создания стратегии города. Задачей этого проекта являлась разработка стратегии устойчивого развития города при помощи ревизии документа «Стратегия устойчивого развития города Плоцка до 2012 года», который был составлен, основываясь на детальной оценке городских нужд. В течение восьми месяцев представители более чем 50 юридических лиц (НКО, частный сектор и государственные организации) работали над усовершенствованием стратегии развития города, которая в итоге была принята к исполнению Постановлением городского совета Плоцка. «Форум Плоцка» был первым на протяжении довольно долгого времени, фактом достижения договоренностей между представителями трех областей, основанным на формуле частно-государственного партнерства. Это открыло возможности для партнеров участвовать в планировании, поддержке и отслеживании развития города Плоцк.

В 2003 г. был создан Грантовый Фонд Плоцка. Этот фонд распределяет средства на проекты, представляемые некоммерческими организациями. Фонд поддерживал гражданские инициативы, стимулировал деятельность юридических лиц с ограниченными средствами и способствовал возрастанию общественной активности. Учреждение Грантового Фонда было совершенно новым, революционным методом обеспечения эффективной поддержки местным сообществам. Более того, это создало возможности инвестировать средства в мероприятия, отобранные на основании широкомасштабных консультаций внутри сообществ.

В 2003-2005 гг. средства, привлеченные городом Плоцк, компаниями PKN ORLEN и Levi Strauss, были преобразованы в субсидии на общую сумму более чем в 2 млн польских злотых, которые были направлены на различные проекты по следующим темам: повышение уровня образования, улучшение показателей общественной безопасности, поддержка объектов культурного наследия, повышение уровня экологического сознания населения, улучшение условий проживания в городе и его привлекательности в целом.

Перечисленные выше активности получили свое развитие и продолжение при поддержке Грантового Фонда Города Плоцк, основанного в 2005 году и финансируемого компанией PKN Orlen. Инициативы, поддерживаемые этой фондовой организацией, включали в себя проекты, направленные на повышение уровня образования среди жителей Плоцка,

---

<sup>18</sup> Koblowski W., Van Crielinger M. Participatory budgeting Polish-Style. What kind of policy practice has travelled to Sopot, Poland? // Hope for Democracy. In Loco Association, 2014. p.369.

предотвращение общественной и экономической дискриминации, улучшение показателей безопасности, и, наряду с этим, достижение более высокого уровня здравоохранения.

Схожий пример сотрудничества с местной администрацией стартовал в 2004 вместе с подписанием соглашения о реализации проекта «Развитие межобластного партнерства в Польше» в партнерстве с Программой Развития ООН. Основываясь на опыте, полученном в процессе работы проекта «Форум Плоцка», участники приняли решение продвигать идею партнерства между секторами. Этот проект вызвал интерес у властей города Остров Виелкопольски (Ostrów Wielkopolski), где в 2004 г. была проведена «Ревизия устойчивого развития Муниципалитета Острова Воеводства». Основываясь на результатах этой проверки, власти получили возможность улучшить стратегию устойчивого развития города. Основанный в октябре 2004 года, Грантовый Фонд Острова Виелкопольски стал инструментом, помогающим в реализации целей, предусмотренных в стратегии развития города.

Все проекты Фонда субсидировались за счет грантов, которые были согласованы со стратегией устойчивого развития города. За период 2004-2005 годов компания PKN Orlen совместно с муниципалитетом города Остров Воеводства вложили в фонд по 300 тыс. польских злотых. Этих денег было достаточно для того, чтобы профинансировать два грантовых конкурса. В 2006 году Грантовый Фонд был преобразован в ассоциацию «Добрососедский Грантовый Фонд Острова Велькопольский». Эта ассоциация была основана муниципалитетом Острова Велькопольский и муниципалитетом города Одоланов (Odolanów). Компания PKN Orlen осуществляла финансовую поддержку ассоциации с самого момента ее создания.

В процессе реализации своих целей ассоциация вышла на широкий круг потенциальных бенефициариев, поддерживая в том числе и лиц без юридического статуса. Помимо грантового конкурса, который ежегодно вызывает огромный интерес, была развернута образовательная активность, организованы различные тренинги, курсы и лекции.

Первый проект под маркой «партисипаторное бюджетирование» возник несколькими годами позже, в 2011-м, в Сопоте (Sopot), небольшом городке на балтийском побережье. Он на сегодняшний момент широко известен и официально определен как первый польский проект партисипаторного бюджетирования. На январь 2014-го партисипаторное бюджетирование охватило порядка 80 городов – включая Варшаву, Краков, Лодзь, Вроцлав, Познань и Гданьск (Warsaw, Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań, and Gdańsk). Эта практика официально поддерживается Министерством Цифровых Технологий, так же, как и Премьер-Министром Польши Дональдом Туском (Donald Tusk)<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Официальный сайт Orlen Group, Cross-sector partnership. URL: <http://www.orlen.pl/EN/CSR/SocialEnvironment/Pages/CrossSectorPartnership.aspx> (дата обращения 27.05.2015)

В феврале 2009 г. после тесного диалога между государством и общественными организациями был принят специальный закон, который относился и к 2 173 сельским и сельско-городским муниципалитетам в стране и регулировал распределение так называемых «Сельских фондов» (Solecki Funds). Такое название носят специальные средства, которые местные администрации выделяли на реализацию инструментов прямой демократии в селах, давая людям шанс изменить среду вокруг них путем голосования за приоритетные по их мнению действия из списка. Закон не привнес обязательств, но создал стимулы для местных правительств, поскольку подразумевал возмещение расходов муниципалитетам в размере от 10% до 30% общих трат, в зависимости от числа жителей и уровня благосостояния на местном уровне. Начиная с 2009 года более 20 000 сельских собраний было проведено и 375 млн польских злотых (85 млн евро) израсходовано в рамках нововведенного механизма совместного принятия решений. В 2011 году расходы на ПБ в Польше составляли 0,3% всех расходов местного самоуправления.

В отличие от сельских поселений, ситуация в городах несколько отличается, поскольку нет государственного закона, который бы стимулировал экспериментировать с партисипативными процедурами в масштабах города, однако несколько описанных выше пилотных городских экспериментов все же реализуются.

### *Северная Америка*

В странах Северной Америки имеет место сильная тенденция в сторону «домашних» экспериментов, которые опираются на традиции общинного развития и самоорганизации групп по интересам, хотя некоторые детали все же позаимствованы из Порту-Алегри. Первой к экспериментам приступила Канада, запустив в 1999 г. первый пилотный проект в городе Гелф (Guelph), затем в округе Монреалья под названием Плато Мон-Руаяль (Plateau Mont-Royal) и отраслевой эксперимент в рамках Товарищества по вопросам общественного жилья в Торонто («Toronto Community Housing Corporation»).

В США первые заметные эксперименты в области ПБ были реализованы на субмуниципальном уровне – на уровне «приходов» или «избирательных участков». Несравненно более существенными были более поздние проекты в Чикаго и Нью-Йорке, где в рамках совместного принятия решений в ходе публичного обсуждения решалась судьба более \$20 млн. Распространению опыта на уровне страны содействует динамично развивающаяся НКО "Проект по партисипаторному бюджетированию" (Participatory Budgeting Project), деятельность которой будет более подробно освещена далее в настоящем отчете.

В рамках проектов в Чикаго с 2009 г. распределено более \$1,3 млн, которые согласно правилам могли быть использованы только как инвестиции в инфраструктуру. Среди участников процесса доминировали белые и состоятельные граждане, таким образом,

аудитория сильно отличалась от той, что имела место на заре возникновения практики в Порту-Алегри, где основной движущей силой были бедные и маргинализованные группы населения.

В Нью-Йорке на текущий момент реализуется самый масштабный американский эксперимент в области ПБ. Он начался в 2011 с \$6 млн., что составляло около 0,06% от городского бюджета. Это были средства, предоставленные четырем членам городского совета Нью-Йорка, которые они могли потратить в своих избирательных округах. Вот почему в Нью-Йорке границы территорий проектов ПБ не совпадают с административными границами городских районов, но частично перекрываются. Сумма была разделена между 27 проектами, выбранными более чем 6000 голосующими. Большинство выбранных проектов были посвящены вопросам окружающей среды, здоровья и общественной безопасности, оставшиеся – вопросам искусства, культуры и образования. Набор специальных мер позволил вовлечь в процесс самые разные группы населения. Так, встречи проводились децентрализованно, в разные даты и разное время, с предоставлением питания или возможности оставить маленьких детей под присмотром на время собрания. Некоторые собрания проводились в религиозных учреждениях или совмещались с мероприятиями иммигрантов. Все эти меры помогли повысить участие малоимущих граждан и иммигрантов.

### *Азия и Океания*

В странах Азии ПБ появилось в основном как специфические местные инициативы, хотя их принципы и методология имели много общего с практикой Америки и Европы. Часто инициаторы первых экспериментов не знали о том, что происходит в других городах и странах. Методология и политическое значение экспериментов до сих пор сильно различаются от страны к стране, поскольку сами страны сильно разнятся по политическому устройству от конституционных монархий до парламентских республик с многопартийной системой.

Объединяющим обстоятельством было то, что зарождение партисипаторного бюджетирования происходило в период ускоренного экономического развития, в отдельных странах он совпал с процессами децентрализации. Первыми, кто начал перенимать европейский и латиноамериканский опыт, были местные политики из индийского штата Керала (Kerala).

Кампания была запущена в 1996 году. В планах было вовлечение более 10 % из 31 миллиона жителей региона, причем минимум одну треть из вовлеченных должны были составлять женщины. ПБ вовлекало жителей в циклический процесс, поддержку на всех этапах осуществляли 373 государственных инструктора. Нигде больше ПБ не становилось каналом такой массовой мобилизации. Процедура в Керале включает в себя 5 шагов: серия местных ассамблей, сбор информации и коллективное написание писем в местные панчаяты, формулирование проектных предложений специальной комиссией на развивающих семинарах, их одобрение региональными комитетами по планированию, и наконец, осуществление, мониторинг и оценка, в которых граждане также принимают участие.

Гибкость керальского эксперимента позволила ему пережить политические изменения, которые несколько раз меняли политическую окраску государственной власти. В индийских академических и политических дебатах до сих пор нет единогласия о том, можно ли считать эксперимент в Керале настоящим ПБ. Некоторые считают, что эксперимент в Керале был посвящен партсипаторным практикам вообще, но потерял способность напрямую влиять конкретно на вопросы бюджетирования. Так или иначе эксперимент внес положительный вклад в такие процессы, как повышение средней продолжительности жизни или уровня детской смертности. Он получил международное признание со стороны левых ученых и движения антиглобалистов, широко обсуждался на четвертом Всемирном социальном форуме, который проходил в Мумбае в 2004 году. В последующие годы другие индийские проекты были менее амбициозны.

Эксперимент, проходящий в индийском Бангалоре (Bengalūru) был самым цельным. Его инициатором выступила организация Джанааграха (Janaagraha), основанная на местном самоуправлении. Проведение эксперимента было навеяно поездкой в Порту-Аллегри, в рамках которой изучался бразильский опыт.

Следующим после Индии новатором стала Индонезия, куда международная организация Transparency International специально приглашала инструкторов, чтобы объяснить, как работала бразильская модель. В 2004 году представитель офиса из Сан-Паоло были приглашен в Южную Корею. Позже центром растущего интереса к ПБ и центром международного обмена становится Китай.

В Китае растущий интерес к ПБ, в основном, продвигается органами местного самоуправления. Концепция была взята на вооружение примерно в 2005 г., она рассматривалась как один из механизмов повышения бюджетной прозрачности и производительности системы государственного управления. В Китае, где местные органы власти получают только 32% своих доходов от центрального правительства, есть большой потенциал с точки зрения «гибкости» ресурсов, которые могут быть выделены через механизм ПБ. В такой огромной стране, где информация об инновационных экспериментах распространяется достаточно сложно, главная трудность в тиражировании опыта заключается в неоднозначности китайской концепции «участия», которое нередко связывают не с участием рядовых граждан в государственной политике, а для обозначения практики межведомственных диалогов с участием депутатов законодательного органа. Многие проекты, которые называются партисипаторным бюджетированием, по факту представляют собой лишь консультации с местным народным конгрессом, закрытые для местных жителей. ООН-Хабитат в китайском издании книги «72

ответа на наиболее интересные вопросы о партисипаторном бюджетировании» приводит информацию о том, что реальных проектов во всей стране на 2010 г. было 30<sup>20</sup>.

В Китае существуют три различные трактовки понятия «партисипаторное бюджетирование». В рамках административной логики ПБ предоставляет гражданам механизм для выражения своих предпочтений и стремится увязать их выбор с планом, принятым правительством. ПБ является инструментом распределения бюджета, определения приоритетности проектов и организации современной государственной финансовой системы. Принципами ПБ являются прозрачность бюджета и равный доступ к государственным ресурсам. С точки зрения концепции политического реформирования ПБ рассматривается как инструмент для внедрения местной демократизации в Китае, однако цель ПБ в уникальной политической системе этой страны – укрепить положение народных депутатов и возложить на них большую ответственность по отношению к гражданам, которые их избирают. ПБ Китая более ориентировано на государство, нежели ПБ Бразилии, где инструментом привлечения голосов является рабочая партия и где ПБ стало программой радикальной демократии, целью которой является сдерживание неолиберализма.

Большинство проектов ПБ Китая являются нисходящими процессами с ограниченным бюджетированием «сверху вниз». Этим они отличаются от Бразилии, где партисипативные организации учреждаются и финансируются левой политической партией. ПБ в Китае проходит без двухпартийной системы и давления избирателей. КПК играет центральную роль в поддержке, одобрении и контроле действий участников ПБ. Часто случается, что местные партийные организации принимают важнейшие решения по вопросам проектов ПБ.

К числу тех немногих экспериментов, которые осуществляются на основе активного участия рядовых граждан, принадлежит эксперимент в китайском городе Зегуо (Zeguо) провинции Дзейжанг (Zhejiang). Проект был запущен в декабре 2004 г. лидерами Коммунистической партии, которые стремились таким образом выстроить коммуникацию с гражданами и заинтересованными группами, сгладить существующие конфликты интересов и снизить коррупцию. Для участия в выборе приоритетных проектов местного бюджета на 2005 г. случайным образом было выбрано 275 человек. Идея была в том, чтобы в процессе участвовали самые разные люди, в том числе незаинтересованные. Им было предложено пройти специальное входное анкетирование, результаты которого затем использовались для того, чтобы проанализировать, как общественные обсуждения изменили их взгляды. В ходе обсуждений о том, как потратить годовой бюджет им было предложено оценить 30 проектов общей стоимостью 136 млн юаней (\$20 млн), но потрачена могла быть только треть из этой суммы. В свете бюджетных ограничений, участникам было предложено внимательно изучить

---

<sup>20</sup> 72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting. Urban Governance Toolkit Series. UN Habitat, 2010.



каждое предложение в 16 небольших группах, обсудить их достоинства и определить ключевые вопросы, чтобы задать их компетентным экспертам на пленарных заседаниях. Модераторами каждого стола были учителя, выбранные из школы №2 пригорода Зегуо, которые получили необходимые инструкции. В финале участники оценивали 30 проектов по шкале от 0 до 10. Большая часть предложений граждан была принята местными властями. Эксперимент был повторен в последующие годы.

Один из оригинальных экспериментов реализуется с 2011 года в городе Чэнду (Chengdu) провинции Сычуань (Sichuan), в котором проживает 14 млн жителей. Этот эксперимент на сегодняшний день является крупнейшим в Китае и вероятнее во всем мире. На сегодняшний день одобрены уже порядка 50 000 небольших проектов, 90% которых затрагивают вопросы сельского хозяйства, развития бизнеса, услуг и инфраструктуры для местного экономического развития, включая сельские дороги, канализацию, озеленение, полив и водоснабжение. Создание инфраструктуры для экономического развития – одна из приоритетных задач жителей поселений, и данное решение полностью поддерживается муниципальными органами власти. Асфальтирование дорог для облегчения сбыта свежих продуктов и скота, контроль и охрана водных каналов и берегов рек как главных составляющих оросительной сети на протяжении веков были приоритетами и основой ведения сельского хозяйства в этом регионе.

Специфичным этот эксперимент делает то, что он основывается на признании и протекции прав на использование коллективного договора аренды земли. Защита прав на долгосрочное коллективное владение и использование земель сельскохозяйственного назначения сроком до 70 лет является стимулом для развития сельского хозяйства, что увеличивает ценность этих земель. Партисипаторное бюджетирование – инструмент, который повышает темпы развития сельскохозяйственной инфраструктуры (рек, берегов рек, водных каналов, сушильных помещений для пищевых продуктов, амбаров и т.д.) и в то же время повышает качество жизни. Это содействующий и связующий элемент демократизации в деревнях, способствующий снижению разрыва между городскими и сельскими районами.

Вторым важным новшеством является то, что жители могут как сами выбирать проекты, так и использовать ресурсы ПБ для предоставления частичного или полного обеспечения по среднесрочной ссуде. Это означает, что жители какого-либо конкретного населенного пункта провинции могут выбрать, потратить их на проекты местного значения или использовать данную сумму или её часть для получения кредита от государственного инвестиционного фонда «Инвестиционная компания малых городов Чэнду» (Chengdu Small Town Investment Company). Максимальный размер суммы, которую они могут получить, семикратно превысит первоначальный взнос. Таким образом, например, для суммы в 50 тыс. евро максимальный кредит будет составлять 350 тыс. евро. Если жители предпочтут вложить в

финансирование проектов 40 тыс. евро, а для кредита оставить 10 тыс., они могут получить ссуду в размере 70 тыс. евро. Эти кредиты выплачиваются в течение семи лет, и будут возмещены дивидендами в течение последующих семи лет. Если же поселение принимает решение использовать свои 50 тыс. евро для получения кредита в размере 350 тыс., это будет отказом от участия в ПБ в течение ближайших семи лет. Некоторые населенные пункты принимают именно такое решение. Отдаленные и бедные деревни, как правило, приобретают большие кредиты на развитие различных инфраструктур, например, на развитие дорог. Однако большинство играет на обе стороны: участвуют в ежегодных проектах с вложением части ресурсов и берут кредиты на 7 лет на строительство дорог, оросительных систем и др.

Расширение географии эксперимента проходит постепенно, поскольку роль Коммунистической партии в процессе еще неопределенна, а излишняя открытость может поставить под угрозу весь эксперимент. Тем не менее направление динамики очевидно: все больше и больше населенных пунктов вовлекаются в процессы партисипаторного бюджетирования<sup>21</sup>.

В Японии и Южной Корее социальные, экономические и политические условия имеют мало общего с Индией и Китаем. Здесь ПБ возникло как инструмент для решения проблем, связанных с сокращением ресурсов, неполной децентрализацией и отсутствием подотчетности выбранных учреждений нуждам своих граждан. В Южной Корее участие граждан имеет сильные традиции, оно было усилено новыми законами – от 2005 г. о местных референдумах, от 2006 г. о работе местных омбудсменов и от 2007 г. о правилах отзыва избранных мэров и членов советов. Сегодня Южная Корея является, вероятно, наиболее сложной азиатской страной с точки зрения ПБ. Здесь реализуется наибольшее количество экспериментов. Концепция была впервые внедрена через низовые инициативы, но ее распространение сегодня стимулируется национальным правительством сверху. Основные принципы были заимствованы из Бразилии и доработаны на местном уровне, что привело к формированию модели демократии в урезанном виде. В июле 2003 года Министерство по делам государства и внутренних дел издало специальное руководство для местных властей по ПБ. Первые эксперименты начались в 2004-м в округе Бук-гу (Buk-gu) мегаполиса Гуанджу (Gwangju) с населением 1,4 млн, а затем в округе Dong-ku в городе Улсан (Ulsan) и в муниципалитете Сунчхон (Suncheon). После пересмотра в 2005 г. местного финансового законодательства, который сделал возможным процедуры участия граждан в процессе местного бюджетирования, и новым положением о ПБ от 2006 г. количество экспериментов выросло с 22 в 2006 г. до 75 (из 241 местных органов власти) в 2008 г. Несмотря на универсальность правил, которые регламентируют процесс ПБ по всей стране, его качество неодинаково в разных

---

<sup>21</sup> Baogang H., Civic engagement participatory budgeting in China: three different logics at work. // Public administration and development, №31, 2011. pp. 122-133.

населенных пунктах. В некоторых случаях ПБ используется правительством не как инструмент применения творческого потенциала местного населения, а как легкий способ перевести ответственность за сложные решения на граждан.

Следует подчеркнуть, что в 2010 году Южная Корея заняла первое место как по Индексу развития электронного правительства (e-Government Development Index), так и по Индексу электронного участия (e-Participation Index) согласно данным глобального исследования ООН по теме электронного правительства (UN Global E-Government Survey). Тремя годами ранее, в 2007 г. был принят 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. Специальный центр по вопросам бюджетных злоупотреблений (Budget Waste Report Center) поддерживает горячую линию, через которую граждане могут сообщить о злоупотреблениях в области бюджета со стороны центрального правительства и местных государственных органов. Причиной успеха системы D-Brain является развитость веб-инфраструктуры и высокая компьютерная грамотность.

Одним из самых успешных случаев партисипаторного бюджетирования в Корее является пример Йонсу-Гу (Yeonsu-Gu). В июле 2011 года Глава Местного Самоуправления удостоился премии за превосходное управление партисипаторным бюджетированием и выполнение предвыборных обещаний. Программа Йонсу-Гу включает в себя три инновационных способа улучшения народного участия: бюджетные школы, частно-государственное управление и собрания поселений.

Организационная структура партисипаторного бюджетирования в Йонсу-Гу может быть условно разделена на две составляющие: принятие решений и вспомогательные функции. Органы, принимающие решения, были организованы в виде соседских сообществ, районных советов и частно-государственных советов. Вспомогательные органы состояли из бюджетных школ (образование), научно-исследовательских групп по партисипаторному бюджетированию (исследования) и других вспомогательных организаций (добровольная поддержка). Бюджетные школы были запущены при помощи частных некоммерческих организаций, службы социального обеспечения и Ассоциации здоровья. В их обязанности входило обучить партисипаторному бюджетированию советников и местных жителей. Процесс обучения начинался с проведения собраний и обсуждений среди небольших групп людей, состоящих из

жителей соседских сообществ, всех жителей одного дома и так далее. В процессе проведения таких встреч инструктор бюджетной школы выбирал добровольцев, желающих вступить в ряды советников района в области партисипаторного бюджетирования. После того, как советник района был избран, школа предоставляла ему базовый и интенсивный курсы бюджетирования, в то же время наделяя его правами и возможностями активного политического агента. Плюс к этому, бюджетная школа предлагала отдельные программы для более узко направленного обучения определенных групп населения, таких, как женщины, инвалиды и молодежь, с учетом их конкретных бюджетных целей. С марта по май 2012 года бюджетные школы дали образование 1603 жителям в дополнение к региональным и районным советникам. Способ обучения варьировался от одной лекции до выездных практических тренингов длиной в два дня. Целью бюджетных школ было не только распространять информацию, но и расширить полномочия граждан при помощи создания связей между простыми жителями и политиками, а также содействовать практике прямой демократии.

Задачей научно-исследовательской группы по ПБ было проводить исследование наилучших практик, внедрять их методологию и предоставлять итоги своей деятельности главе города. Задачей вспомогательных служб (в состав которых входило порядка 200 добровольцев, включая подростков, женщин и инвалидов) было дополнять и поддерживать работу соседских сообществ и районных советников. Волонтеры проходили тренинги в бюджетных школах ПБ. И, несмотря на то, что они не являлись ни частью органов, принимающих решения, ни частью поддерживающей структуры, они, тем не менее, отвечали за выявление и передачу информации о бюджетных нуждах и отдельных мнениях представителей особо уязвимых социальных групп, таких как женщины, молодежь или инвалиды. Одним из проектов, возникших по инициативе вспомогательных служб, был проект «улицы без барьеров», целью которого было устройство специальных входов, поручней и пандусов для инвалидов в таких местах, как рестораны, общественные туалеты и так далее<sup>22</sup>.

Конституционная монархия Японии имеет некоторые общие проблемы с Южной Кореей, такие как сильное влияние национальной партии и снижение посещаемости на местных выборах. В Японии местные органы власти имеют широкий объем функциональных обязанностей, они отвечают за более чем половину государственных расходов и 10% ВВП. Гражданам по закону предоставлены достаточно обширные полномочия, они могут требовать проведения местных референдумов, усовершенствования или отмены постановлений, проверок и даже роспуска местных собраний, а также освобождения от должности мэра местных депутатов. Несмотря на это, в 47 префектурах и 1798 муниципалитетах участие граждан в принятии решений на местах происходит нечасто, особенно в области финансового

---

<sup>22</sup> Hwang Jeongeun. International Strategy Center Research Paper 1. Participatory Budgeting in Korea - A focus on participatory budgeting in Yeonsu-Gu, Incheon, 2013.

планирования. Первые попытки привлечь рядовых граждан к бюджетным вопросам были связаны с активизацией низовых организаций гражданского общества. Одним из первых стал город Ишикава (Ishikawa), где 1% собираемых налогов (порядка 3,8 миллиона иен, что составляет около \$40 000) распределяется через механизм ПБ на реализацию проектов в некоммерческом секторе. Каждый налогоплательщик имеет право голосовать через Интернет, он может выбрать до трех организаций, которые он хочет финансировать. К каждому проекту предлагается план реализации, который обсуждается на публичных собраниях. Деньги между проектами распределяются пропорционально набранным голосам. В таком виде процесс ПБ стимулирует низовые общественные организации повышать эффективность и привлекательность своей работы для граждан. Через пять лет после того, как процесс был запущен в 2003 г., явка избирателей составила около 5% (около 9110 избирателей), количество организаций, предлагавших проекты, поднялось с 81 до 130, а количество распределяемых средств возросло с 12 до 20 млн иен (с \$130 тыс. до \$210 тыс.). Гражданами был сделан интересный выбор, одним из проектов стало создание бассейна для умственно отсталых лиц. Механизм ПБ, реализованный в городе Ишикава в целом оказался успешным, однако нередко подвергался критике из-за того, что он опирался исключительно на мнение налогоплательщиков, тогда как домохозяйки, студенты и безработные оказались без права голоса.

Пример города Ишикава сподвиг на эксперименты и другие японские города, некоторые из них, например город Энива (Eniwa) на острове Хоккайдо, решили включить в голосование помимо налогоплательщиков также группы тех граждан, которые не платят налоги. В последние годы в Японии разрабатываются и другие модели ПБ.

В других азиатских странах также имели место эксперименты в сфере ПБ. В Индонезии оно продвигалось несколькими неправительственными организациями в целях распространения практики участия и демократизации в авторитарной политической обстановке. Обмену опытом в области ПБ в регионе способствовали Программа развития Организации Объединенных Наций, Азиатский Банк Развития и другие международные институты, ориентирующиеся в основном на борьбу с коррупцией в качестве первоочередной задачи.

В Таиланде несколько городов ввели и запустили ПБ в качестве эксперимента в конце 90-х, когда термин ПБ еще не был распространен. В городе Кхон Каен (Khon Kaen) ПБ было внедрено в качестве одного из средств сглаживания общественного сопротивления и конфликта вокруг проектов местного развития, и реакции на возникший сильный спрос на гражданское участие. С 1999 г. ПБ внедряется в наполовину городском, наполовину деревенском округе Хуай-Капи (Huai-Kapi) в провинции Чонбури (Chonburee) с населением более чем 11 000 жителей. В 1999 г. административная организация окружного уровня (ТАО) приняла решение

в корне реструктурировать систему управления государственными финансами, включая бюджетирование, налогообложение и финансовое управление, внедрив при этом ПБ. Перемены сопровождались введением законов, поддерживающих ПБ, которые контролировались Министерством Внутренних дел. В Хуай-Капи проводились гражданские собрания на уровне деревень и поселков, перерастающие в окружные форумы.

Эти гражданские собрания сопровождались ежегодными опросами отдельных семейств, имеющими своей целью улучшение качества информации о нуждах и предпочтениях жителей. Опросы включали в себя основные вопросы о семействе (количество человек, возрастные категории, пользование различными сервисами), а так же вопросы о срочных и неотложных нуждах семейства и о приоритетных проблемах и нуждах всего поселения. Результаты этих опросов передавались на гражданские собрания.

Также, в Хуай-Капи применялись три способа участия жителей в улучшении локального сбора налогов – созыв гражданских собраний, просвещение и обучение граждан в налоговой сфере, улучшение процесса сбора налогов. Гражданский налоговый комитет включал в себя представителей ТАО, глав поселений, и представителей местного бизнеса. В его задачи входило проведение опросов, встречи с налогоплательщиками, внесение рекомендаций по улучшению сбора налогов. Кроме того, члены налогового комитета играли важную роль в нахождении и привлечении новых налогоплательщиков в налоговую систему.

Программа, внедренная в Хуай-Капи, существенно улучшила оба показателя – качество статей расхода и сбора налогов. Результаты опросов показали, что жители удовлетворены планом местного развития, включая выделение необходимых средств, и повышением уровня обслуживания. Локальные поступления налогов возросли на 48% за три года, последующие после начала работы налогового комитета.

На Ближнем Востоке странами-пионерами являются Йемен, Палестина и Иордания, сотрудничающие в рамках проекта по обмену опытом «Инициатива арабских государств за справедливый бюджет» (The Arab Initiative for Equitable Budget). Целью этого проекта является повысить осведомленность граждан о важности общественного вовлечения в вопросы бюджетирования через публикации тематических изданий, статьи в СМИ и на официальном сайте. Иордания приняла наиболее масштабные обязательства. Для этой страны, где женщины получили право голоса лишь с 1974 г., а политические партии были признаны только в 1992 г., сотрудничество с зарубежными странами является хорошим подспорьем. На реализацию первых двух экспериментов была получена финансовая помощь от Испании, в 2012 г. поддержку оказало голландское посольство. В конце 2013 года были запущены 3 проекта на палестинских территориях, под наблюдением немецкого агентства по международному развитию (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ).

В Океании термин ПБ нечасто используется политиками. В Новой Зеландии проекты в данной сфере достаточно молоды, хотя есть уже позитивные результаты. Например, опыт города Крайстчерч (Christchurch), который ведет историю с 1993 г. В 2012 г. растущий интерес к ПБ этой страны был связан с деятельностью Тихоокеанского центра партисипаторной демократии (Pacific Centre for Participatory Democracy) и Партии зеленых, которая организовали несколько обучающих сессий и конференций с участием зарубежных экспертов. В Австралии, с её достаточно высокой степенью автономии и политической дифференциацией на местах, дебаты о ПБ имеют более длинную историю. В некоторых штатах разработаны правила прозрачности в отношении государственных бюджетов. Например, Закон о местном самоуправлении штата Виктория, принятый в 1989 году, обязывает размещать в местных газетах информацию о проекте бюджета, чтобы граждане могли адресовать в правительство требования что-то добавить или удалить, хотя чаще всего это процедуры неформальны и избирательны<sup>23</sup>.

### *Международные и национальные организации, способствующие продвижению практик партисипаторного бюджетирования*

Следует оговориться, что ключевых игроков, способствующих продвижению практик инициативного бюджетирования в разных странах, можно поделить на национальных и международных достаточно условно, поскольку не все международные организации реализуют программы глобального масштаба, и наоборот – не все организации, которые в настоящем отчете отнесены к национальным, ограничивают свою деятельность границами одного государства. Например, немецкое Общество по международному сотрудничеству (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ) приложило немало сил для поддержки проектов в Доминиканской Республике и других странах, Агентство США по международному развитию (USAID) оказало помощь североамериканскому государству Сальвадор (El Salvador), Европейский союз способствует внедрению демократических инструментов сразу в нескольких странах.

Некоторые организации не ставят своей ключевой целью внедрение практик ПБ, но попутно обращаются и к ним, решая другие задачи. Так, например, организация «Международная прозрачность» (Transparency International) практикует ПБ в рамках программ по борьбе с коррупцией. В Индонезию организация специально приглашала инструкторов, чтобы объяснить, как работала бразильская модель. Похожие просветительские и образовательные мероприятия проводились в Шри-Ланке.

---

<sup>23</sup> Sintomer, Y, Herzberg, C., Allegretti, G. Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide - an Invitation to Global Cooperation. Updated Version. Bonn: InWEnt gGmbH. 2013. pp. 63-72.

Некоторые организации имеют целью охват целого региона, но пока ограничены в своей работе одной страной. К таким можно отнести, например, Тихоокеанский центр партисипаторной демократии (Pacific Centre for Participatory Democracy), который расположен в Новой Зеландии и непосредственно способствовал проведению экспериментов в области ПБ в этой стране. Центр является некоммерческой организацией, которая ведет исследовательские проекты, консультирует и предлагает обучение чиновникам и представителям НКО в области хорошего управления (good governance) и партисипаторных практик.

#### Всемирный банк

Всемирный банк является одним из ключевых проводников неолиберальных проектов на международной арене. По оценке исследователя Б.Голдфранка<sup>24</sup> (B.Goldfrank), с 2002 по 2012 г. Всемирный банк предоставил гранты и займы в размере как минимум 280 млн долларов для поддержки проектов в области ПБ как минимум в 15 странах: Албания, Бангладеш, Босния, Доминиканская Республика, Эквадор, Гамбия, Гондурас, Индонезия, Кыргызстан, Мадагаскар, Мозамбик, Перу, Филиппины, Уганда и Уругвай. Всемирный банк также выступил спонсором нескольких проектов в Восточной Европе и Африке, способствовал обучению сотен активистов ПБ в рамках своих программ Community Empowerment и Social Inclusion, а также реализовал ряд инициатив в партнерстве с такими организациями как ООН-Хабитат, «Международный центр по городскому управлению» (Centro Internacional de Gestión Urbana, CIGU) и «Муниципальное партнерство по развитию - Восточная и Южная Африка» (Municipal Development Partnership – Eastern and Southern Africa, MDPESA).

Одним из направлений работы Всемирного банка является развитие силами местных сообществ (PCMC). Программы PCMC успешно зарекомендовали себя по всему миру – за последние 25 лет при технической и финансовой поддержке Всемирного банка было реализовано более 1000 таких программ в 84 странах мира. Примерами успешных программ PCMC служат Фонды социальных инвестиций в Армении, Киргизии и ряде других стран, Проект развития городской инфраструктуры в Бразилии, Проект снижения бедности и развития сообществ в Индонезии и Вьетнаме, Программа развития сельских территорий в Азербайджане и другие.

В основе всех программ PCMC лежат такие принципы как концентрация практической работы на самом нижнем территориальном уровне; социальная направленность решаемых проблем (прежде всего, развитие социальной инфраструктуры и благоустройство территорий); непосредственное вовлечение населения в определение проблем и их

---

<sup>24</sup> Goldfrank B., The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting. Whitehead School of Diplomacy and International Relations, October, 2012. p.4. URL: [http://www.democraciaycooperacion.net/IMG/pdf/World\\_Bank\\_and\\_PB.pdf](http://www.democraciaycooperacion.net/IMG/pdf/World_Bank_and_PB.pdf) (дата обращения 27.05.2015)



решение; развитие потенциала местных сообществ и органов местного самоуправления за счет обучающих и информационных мероприятий.

В рамках образовательного направления Всемирный банк организует дистанционные курсы, консультации, тренинги и исследования для представителей местных властей и НКО, заинтересованных во внедрении практик инициативного бюджетирования. Реализуется региональная образовательная программа для Латинской Америки и Африки под названием «Инициатива по обучению через взаимодействие на равных» (Peer-to-Peer Mutual Action Learning Initiative), направленная на обмен знаниями и кооперацию этих двух регионов. Наконец, Всемирный банк ведет широкую публикационную активность, издавая множество тематических материалов, от записок до объемных исследований по вопросам открытости и ответственности в сфере государственного управления (Public Sector Governance and Accountability Series), а также книги по темам фискального менеджмента, государственных услуг и борьбы с коррупцией.

По словам одного из влиятельных специалистов Ива Сентоме (Y.Sintomer) относительно Латинской Америки, «Всемирный банк сейчас является ключевой организацией, публикующей исследования о партисипаторном бюджетировании на уровне континента»<sup>25</sup>.

ООН Хабитат и Программа Развития ООН (United Nations Habitat, United Nations Development Program)

В рамках Глобальной кампании по управлению городским хозяйством ООН Хабитат совместно со своими партнерами разрабатывает ряд инструментов для поддержки усилий по развитию потенциала городов. Эти инструменты являются вариантами систематического решения проблем городского развития, которые могут быть адаптированы к различным конкретным местным условиям. Они включают в себя подходы, процессы, методы и лучшие практики, которые были выявлены по ходу действия Кампании по улучшению управления городом. Стратегия призвана предоставить серии определенных готовых наборов инструментов действий в области с общими специфическими интересами для использования местными властями и их партнерами. Одним из таких инструментов является партисипаторное бюджетирование.

В ответ на растущий спрос на информацию по этой инновационной практике городского управления, UMP-LAC и Глобальная кампания по управлению городским хозяйством разработали «Пособие по партисипаторному бюджетированию» («Participatory

---

<sup>25</sup> Goldfrank B., The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting. Whitehead School of Diplomacy and International Relations, October, 2012. p.4. URL:

[http://www.democraciaycooperacion.net/IMG/pdf/World\\_Bank\\_and\\_PB.pdf](http://www.democraciaycooperacion.net/IMG/pdf/World_Bank_and_PB.pdf) (дата обращения 27.05.2015)

Budgeting Toolkit»<sup>26</sup> ООН-Хабитат признает, что партисипаторное бюджетирование превратилось в реальное поле для инноваций в муниципальном финансировании, локальной демократии и социальном развитии. Целью издателей было свести воедино знания, накопленные на основании своего прошлого опыта, и способствовать межрегиональному обмену среди различных городов. Этот инструментарий, базирующийся на примерах 25 городов из разных стран мира, включает в себя целый ряд взаимосвязанных продуктов, в том числе позиционирование, список часто задаваемых вопросов, виртуальную библиотеку, и некоторые другие вспомогательные инструменты. Еще до публикации этого издания, которая была запланирована на начало 2004 г. в печатной и электронной версиях, запросы на поддержку межрегиональной передачи данных были зарегистрированы из Шри-Ланки, Камеруна и Нигерии, в числе многих других стран. Были разработаны вспомогательные службы для обеспечения ответов на эти запросы.

Американская организация «Проект по партисипаторному бюджетированию» (Participatory Budgeting Project)

Организация является некоммерческой. Интересна тем, что у нее нет какого-то одного источника финансирования в лице государства или международной организации, но есть целый набор доноров, которые делают ее устойчивой. Так, судя по информации на официальном сайте<sup>27</sup>, данную НКО поддерживают 14 различных фондов, 4 городских администрации, 12 частных доноров из числа членов городского совета города Нью-Йорк и др. Свою историю организация ведет от 2005 г., когда возникло неформальное сотрудничество специалистов из разных стран, познакомившихся на пятом Всемирном социальном форуме в городе Порту-Алегри.

География деятельности «Проекта по партисипаторному бюджетированию» включает в себя США и Канаду. На сегодняшний день организация интегрировала принцип партисипаторного бюджетирования в работу 500 организаций и 35 официальных представителей власти. В рамках этих проектов порядка 46 000 человек вовлечены в процесс распределения бюджетов.

Услуги организации включают в себя а) техническое сопровождение, б) исследования и оценку проектов, в) общественное просвещение и образование в области ПБ.

В рамках услуг по техническому сопровождению организация консультирует правительства местного уровня, государственные учреждения и организации, занимающиеся разработкой процессов в области ПБ. Консультации, как правило, включают в себя помощь в

---

<sup>26</sup> Официальный сайт ООН Хабитат. Tools for Urban Governance. URL: [http://ww2.unhabitat.org/campaigns/governance/activities\\_7.asp](http://ww2.unhabitat.org/campaigns/governance/activities_7.asp) (дата обращения 27.05.2015)

<sup>27</sup> Официальный сайт Participatory Budgeting Project. Supporters. URL: <http://www.participatorybudgeting.org/who-we-are/supporters/> (дата обращения 27.05.2015)

налаживании партнерских связей, проектирование процессов и подготовку нормативных документов, техническое обеспечение процессов, планирование и организацию тематических семинаров и совещаний, подготовку образовательных и рекламных материалов, а также обучение персонала и участников проектов ПБ. Регулярно проводится международная конференция, на которой встречаются и обмениваются опытом участники и официальные лица из разных стран мира. Следующая такая конференция пройдет весной 2016 г.

В рамках услуг по исследованиям и оценке проектов организация выполняет следующий спектр работ: составление планов по оценке эффективности и подготовка инструментов ее измерения, подготовка и распространение отчетов с оценкой, подготовка тематических семинаров, анализ лучших мировых практик, а также сбор и анализ информации по различным смежным вопросам.

В рамках просветительской работы «Проект по партисипаторному бюджетированию» проводит круглые столы, открытые дискуссии, семинары и другие общественные мероприятия для правительств и других организаций. Регулярная конференция, на которую съезжаются организаторы проектов в сфере ПБ, исследователи, практики и представители власти, преследует в том числе просветительскую цель. Помимо этого, РВР издает статьи, пособия и образовательные материалы.

Британские организации «Сеть по партисипаторному бюджетированию» и «Партнеры по партисипаторному бюджетированию» (Participatory Budgeting Network, Participatory Budgeting Partners).

Исходная организация, давшая начало обоим упомянутым в заголовке организациям, называлась «Союз по партисипаторному бюджетированию» (Participatory Budgeting Unit). Она существовала с 2000 по 2012 г. как благотворительный проект экуменической благотворительной организации «Действие церкви против бедности» (Church Action on Poverty). Под её эгидой было издано несколько ценных материалов о британском опыте, которые не утратили своей актуальности. В архиве сайта они выложены и доступны для ознакомления. В 2012 г. финансирование проекта закончилось, и он преобразился в новую форму – «Сеть по партисипаторному бюджетированию» (Participatory Budgeting Network), которая по всей видимости имеет тот же профессиональный коллектив, но в новом официальном обличьи. Какую-то часть работы взяла на себя еще одна отпочковавшаяся организация – «Партнеры по партисипаторному бюджетированию» (Participatory Budgeting Partners)<sup>28</sup>, поддерживаемая компанией Shared Future CIC. Сотрудники PB Partners предоставляют широкий спектр гибких и доступных поддерживающих сервисов, в числе

---

<sup>28</sup> Официальный сайт организации Participatory Budgeting Partnership URL: <http://www.pbpartners.org.uk/> (дата обращения 27.05.2015)

которых стратегическая поддержка процессов общественного вовлечения, содействие в планировании совещаний, председательство в народных собраниях, поддержка программ в области ПБ в качестве бэк-офиса, обучение сотрудников, избранных членов и местных жителей, написание отчетов, проведение исследований и оценок и др. Потенциальным клиентам предлагается стартовый четырехдневный пакет поддержки, чтобы они могли увидеть на практике реализацию программ в области ПБ.

Немецкие организации Федеральное Агентство по гражданскому обучению и «Сервисное агентство для сообществ в едином мире» (Federal Agency for Civic Education, Service Agency Communities in One World).

«Сервисное агентство для сообществ в едином мире» занимается вопросами локального развития. С 2001 г. от лица немецкого Федерального Агентства по гражданскому обучению (Federal Agency for Civic Education) предоставляет консультативные, образовательные и другие услуги муниципалитетам и локальным активистам. Организация готовит стратегии и программы, фокусируется на вопросах муниципальных партнерств, вопросах миграции и развития, честного осуществления государственных закупок. Партиципаторное бюджетирование является одним их предметов их теоретического и практического интереса. Федеральное Агентство по гражданскому обучению и «Сервисное агентство для сообществ в едином мире» с 2007 г. совместно запустили и ведут информационный портал, на котором появляются новости организаций и периодически выкладываются ценные публикации по теме ПБ<sup>29</sup>.

Основным профилем агентства является тема принятия решений на уровне муниципалитетов и участие на местном уровне. По мнению сотрудников агентства местное управление содержит огромный потенциал, который пока не в полной мере используется для реализации стратегии устойчивого развития. Агентство поддерживает немецкие муниципалитеты в принятии таких решений на местах, которые могут способствовать решению глобальных проблем, а также способствуют обмену опытом как между немецкими муниципалитетами, так и с муниципалитетами по всему миру.

Конкретные темы местного развития, которые являются фокусом организации, включают в себя изменение климата, партиципаторное бюджетирование, практики местного самоуправления, миграция и местные диаспоры, госзакупки на местном уровне.

Агентство помогает муниципалитетам развивать межмуниципальные отношения и устанавливать новые партнерства. Для этого оно опирается на опыт сети муниципалитетов,

---

<sup>29</sup> Официальный сайт организации Service Agency Communities in One World URL: [www.buergerhaushalt.org](http://www.buergerhaushalt.org) (дата обращения 27.05.2015)

федеральных земель Германии, немецких государственных органов, неправительственных организаций и специализированных учреждений.

Деятельность агентства финансируется немецким Федеральным министерством экономического сотрудничества и развития, федеральными землями Баден-Вюртемберг, Бавария, Берлин, Бремен, Гамбург, Северный Рейн-Вестфалия, Рейнланд-Пфальц, Саар, Шлезвиг-Гольштейн и Тюрингия, и городом Бонн.

Португальская организация «На местном уровне» (In Loco).

Как подсказывает само название, португальская ассоциация In Loco<sup>30</sup> ставит своей целью способствовать развитию на местном уровне. Она была создана 12 сооснователями в августе 1988 г. Одной из целей организаторов было показать, что гражданские акции не только возможны, но необходимы, и что они могут быть более значимыми и эффективными, особенно с точки зрения экологической и социальной составляющих устойчивого местного развития, чем рутинные и обезличенные действия государственных властей. В то время Португалия вступила в Европейское Сообщество, благодаря чему открылись новые возможности финансирования. Организаторы были обеспокоены замедлением темпов и качеством развития страны в целом и в частности сельских местностей региона Альгарве (Algarve).

В отличие от других организаций местного развития в Португалии (которые разрастались как грибы, особенно после 1991 г., и в основном находились под покровительством местных властей), ассоциация «На местном уровне» являлась начинанием конкретных граждан. Помимо главной миссии продвижения гражданской активности и поддержки местного предпринимательства с целью гарантировать полную независимость от политических партий, в устав ассоциации были заложены два важных принципа, направляющих ход ее работы по сей день: продвижение устойчивого развития и апробация оригинальных сфер деятельности.

Проекты ассоциации действительно разнообразны. К примеру, после того, как местные центры детской активности в Португалии были объединены и укрупнены, в 1989 г. организация запустила проект «мобильного образования»: регулярные автомобильные туры, в которых квалифицированные няни посещали разбросанные на местности поселения, и так называемые «игровые автобусы» для детей. Эти принципы доставки необходимых услуг людям непосредственно к месту их проживания, вместо того, чтобы заставлять их приходить за услугами в некий отдаленный центр, позже были освоены некоторыми местными муниципалитетами в процессе планирования и внедрения положений местного здравоохранения.

---

<sup>30</sup> Официальный сайт организации In Loco URL: [www.in-loco.pt](http://www.in-loco.pt) (дата обращения 27.05.2015)

С момента основания и до 1992 г. деятельность ассоциации «На местном уровне» лежала преимущественно в сфере образования, решения экологических проблем (к примеру, четыре летних лагеря, в которых студенты университетов проводили месяц в окружении природного и культурного наследия) и организации семинаров и конференций. Эти мероприятия все больше и больше расширяли сферу деятельности ассоциации как на европейском, так и на национальном уровнях, особенно в то время, когда в Португалии было еще очень мало сделано под брендом «местного развития». Ассоциация первой получила признание на европейском уровне, это обстоятельство впоследствии было официально признано португальским правительством.

Новая фаза началась в 1992 году, когда ассоциация была приглашена португальским Департаментом Сельского Хозяйства для составления «местного плана действий» в качестве части подготовительной стадии программы LEADER Организации Объединенных Наций. Область охвата ассоциации резко возросла с первоначальных четырех сельских приходов до 29 (а позже до 32), а диапазон деятельности расширился с целью охватить все сектора, способствовавшие комплексному развитию сельского хозяйства. В свете новых обстоятельств изменились взаимоотношения ассоциации «На местном уровне» с государственной администрацией и местными властями. Организации, которые до этого вынуждены были смиренно просить о материальной поддержке, теперь стали равноправными партнерами и получили возможность сидеть за одним столом, проводя переговоры и принимая решения по вопросам, связанным с реализацией «местного плана действий» LEADER.

Согласно регламенту ООН, каждое аккредитованное частное некоммерческое агентство, ответственное за территориальную программу LEADER, получало отдельные средства, которые должны были покрывать их текущие расходы (в пределах, изначально, 10%, а впоследствии 15%), а также распределяться на проекты, предлагаемые местными предпринимателями и учреждениями. Прерогатива реального управления «Государственными фондами» (порядка 11 млн евро в течение 15 лет) была дарована ассоциации «На местном уровне» в 1992 году, когда она стала одной из 20 португальских местных инициативных групп в рамках программы LEADER. После 1995 года она была одной из 48 групп в рамках LEADER II, и в период между 2000 и 2007 годами, в рамках LEADER+, одной из 52 групп. Это было одной из наиболее очевидных причин глубоких перемен в имидже и позиционировании ассоциации «На местном уровне», которая сделала решительный шаг вперед, как количественном, так и в качественном смысле.

В том же 1992 году ассоциация изобретает совершенно новую ярмарку для региона Альграве (Algrave) под названием «Ярмарка в Серре» (Feira da Serra). Ярмарка была ориентирована на местных производителей, чтобы дать им возможность продемонстрировать и продать свои товары в той среде, которая ярко представляла бы местную культуру, и где

местные организации и проекты становились известными в течение трех или четырех дней ярмарки. Этот фестиваль представлял более сотни местных продуктов и собирал порядка 20 000 посетителей каждую весну и лето, большинство из которых искали нечто «истинно Альгравское». Впоследствии некоторые продавцы говорили, что как минимум половина их ежегодного дохода была получена от продаж на ярмарке. Более того, за все 20 раз проведения ярмарки, у продавцов выработалось стойкое ощущение, что они не просто реализуют свои товары, но являются представителями региона, демонстрирующими особенности местной культуры. Это вызывало у них чувство гордости. В некоторых случаях местные производители сами становились разработчиками подобных мероприятий небольшого масштаба, таких, как фестивали, ремесленные и продуктовые ярмарки, гастрономические конкурсы, музеи местной культуры. Этот эффект преумножения стал отличительной особенностью стратегии, разработанной и курируемой ассоциацией «На местном уровне» с самого начала ее деятельности.

Важно отметить, что действие ассоциации ощущалось не только на местном уровне. Нередко ее активисты критиковали существующие правила, институциональное мышление и административные процедуры масштаба всей страны. Это было важно для появления других подобных организаций в различных частях Португалии, для создания Общенациональной сети местных агентств по развитию и специализированных профессионалов (ANIMAR), и для разработки и организации двухлетнего «парламента», фестивалей и ярмарок гражданских и солидарных им организаций, продуктов местного производства, альтернативной и традиционной культуры, которые проводились в Португалии с 1994 года («Манифеста»).

Ассоциация «На местном уровне» и другие дружественные организации по всей стране благодаря программе LEADER ООН получили право решающего слова в выборе проектов, которые получили европейские субсидии, что в конечном итоге привело к внедрению более «демократичных» форм сельского туризма в Португалии. До программы LEADER, Генеральный директорат по туризму в Лиссабоне придерживался довольно выборочной и элитарной политики в отношении сельских районов. Только выдающиеся исторические здания и обширные аристократические владения были лицензированы и финансировались в качестве туристической достопримечательности, в то время как прошения о превращении небольших коттеджей в жилые объекты самообслуживания, или об открытии небольших отелей по системе «ночлег и завтрак» в пригородных районах, неумолимо отклонялись. Тогда португальские ассоциации в рамках программы LEADER доказали стратегический вес дополнительного дохода, полученного от «малого туризма» для бюджета сельских жителей и начали совместно субсидировать сотни подобных проектов по всей стране.

Партисипаторное бюджетирование является одним из актуальных стратегических направлений работы ассоциации, однако распространение этой практики дается с большим

трудом. ПБ продвигается ассоциацией, поскольку оно является механизмом реализации таких ее двух приоритетов как активное гражданство и комплексное местное развитие. Основной проблемой является то, что организации вроде «На местном уровне» не имеют независимого финансирования, и, следовательно, всегда опираются на проекты, которые уже были разработаны, внедрены и одобрены в плане покрытия всех кадровых и текущих нужд в прошлом. Под влиянием этих обстоятельств «На местном уровне» может предоставлять кадровый и административный ресурс на продвижение задач ПБ лишь эпизодически, тогда как для успеха предприятия нужна долговременная системная работа. Возможно, в силу изложенных причин, ассоциация примет на себя роль дополнительного рычага государственной политики.

Таким образом, ассоциацию «На местном уровне» в первую очередь интересует устойчивый процесс местного развития, в зависимости от контекстуальных и стратегических параметров она берет на себя различные роли, в том числе роль евангелиста в сфере ПБ.

В 2014 году ассоциация выпустила фундаментальный пятисотстраничный труд «Надежда на демократию. 25 лет партисипаторному бюджетированию по всему миру» (Hope for Democracy. 25 years of Participatory Budgeting Worldwide), объединивший работы нескольких авторов. В издании описана история внедрения ПБ и его результатов, которые различались от страны к стране в зависимости от контекста и используемых методов. В одних странах оно внедрялось как составная часть нелиберальных реформ, в других была проявлением негласного неокOLONIALИЗМА, где-то инициативы возникали снизу, где-то продавливались сверху. В книге также затронуты вопросы тематической динамики в развитии ПБ, психологических аспектов, использования электронных средств в принятии решений и роли обучения в популяризации ПБ. Помимо освещения опыта разных стран и регионов, издание предлагает неплохой уровень рефлексии над описываемыми проблемами. Таким образом, книгу можно считать настольным пособием для специалистов в области ПБ.

Столь пристальное внимание к теме, выразившееся в издании такой всеохватной книги, по видимому свидетельствует о том, что для ассоциации «На местном уровне» ПБ выходит на уровень первоочередных приоритетов<sup>31</sup>.

## **Российские практики инициативного бюджетирования**

### *Технологии партисипаторного бюджетирования в российской практике.*

– Процедуры партисипаторного бюджетирования (ПБ), успешно внедряемые в разных странах мира на протяжении 25 лет, в России представлены весьма ограниченно.

---

<sup>31</sup> Boaventura de Sousa Santos, Joro Arriscado Nunes (editors). Reinventing Democracy: Grassroots Movements in Portugal. Routledge, 2006.



Проведение бюджетной политики на региональном и муниципальном уровне является прерогативой исполнительной и, отчасти, законодательной власти. Граждане могут участвовать в публичных слушаниях бюджета или опросах, либо опосредованно – быть вовлечены в программы, разработанные исполнительными органами власти и предполагающими ту или иную степень влияния на распределение части бюджетных средств. Самыми известными являются региональные программы поддержки местных инициатив, имеющие в основе методологию ВБ, и модификации проекта «Народный бюджет» в ряде субъектов РФ.

– Тем не менее, в 2013 г. впервые была предпринята попытка внедрения технологии ПБ, в том виде в каком она применяется в мировой практике, в муниципальное управление двух городов – Череповца (Вологодская область) и Соснового Бора (Ленинградская область). Инициаторами социального эксперимента стали Европейский университет в Санкт-Петербурге и Комитет гражданских инициатив – при финансовой поддержке Фонда Алексея Кудрина. Эксперимент продолжается уже третий год. В 2014 г. в Череповце проект усложнили новым направлением «Народный бюджет – ТОС». В 2014 г. участвовать в эксперименте по внедрению ПБ выразили желание Челябинск, Иркутск, пос. Славянка Хабаровского края. В этом же году инициатива по введению механизма ПБ была подхвачена Кировской областью, лидером в развитии бюджетных инноваций, здесь прошли три первых эксперимента, в 2015 году процедуры ПБ будут осваиваться уже в 8 городских муниципалитетах области. Совокупный бюджет всех проектов ПБ за 2013-2015 гг. составляет около 150 млн руб.

– Организаторы эксперимента отталкивались от недостаточности и несовершенства российской практики вовлечения граждан в бюджетную политику. В отличие от инициативы «Единой России» 2011 г. с формированием «Народного бюджета», затронувшей в том числе и Вологодскую область, ПБ предполагает более глубокую степень погружения граждан в бюджетные процедуры, повторяемость, регулярность процесса и непосредственное участие в распределении части бюджетных средств. По мнению авторов эксперимента, проблема российской практики состоит в том, что принятая форма представления бюджета слишком сложна для понимания и выносятся на обсуждение общественности в тот момент, когда повлиять на него невозможно. «Это происходит, в основном, из-за отсутствия доступной и понятной всем гражданам информации о бюджетном процессе и убежденности граждан в невозможности влиять на бюджетную политику. Отсутствие заинтересованности граждан и адекватной обратной связи между властью и населением – основная характеристика сложившейся ситуации. Эта ситуация порождает отчужденность и недоверие граждан по отношению к бюджетной политике, проводимой региональными и муниципальными властями,

что приводит к росту напряженности в регионе или отдельно взятом муниципалитете» – поясняет один из авторов эксперимента по внедрение ПБ<sup>32</sup>.

#### Технология российского эксперимента ПБ

Механизм ПБ предполагает распределение части бюджетных средств – специально выделенной части бюджета или внешних привлеченных средств – при участии комиссии, состоящей из граждан и представителей муниципалитета. Горожане в ходе проекта могут выдвигать бюджетные инициативы в разных сферах жизни города: от благоустройства и дорожного строительства, до развития культуры и социальной сферы.

#### Основные компоненты технологии ПБ:

- Обязательное участие представителей муниципальной и городской администрации;
- Повторяемость и пролонгированность процедур обсуждения (ПБ не может ограничиваться одним собранием, так как это не обеспечивает возможность рассмотрения мнения всех сторон);
- Делиберативные процедуры в виде специальных встреч, семинаров или обучения (для обучения общественности азам бюджетного процесса);
- Подведение итогов расходования выделенного бюджета.

Следует особо отметить, что все обсуждения проводятся при участии внешних экспертов и представителей муниципалитета, отвечающих за исполнение бюджета.<sup>33</sup>

Для введения процедур ПБ в муниципальное управление требуется соблюсти определенные требования. В первую очередь, представители исполнительной власти (мэр города, глава МО) должны быть готовы к применению процедур ПБ и оказывать всестороннюю поддержку. Во-вторых, необходим достаточный уровень заинтересованности самих горожан в решении муниципальных проблем, который выясняется в ходе предварительного исследования. В-третьих, администрация МО должна быть готова выделять деньги, которые будут распределяться в рамках проекта. Важно, чтобы эти средства были свободными и чтобы были определены ответственные за реализацию инициатив граждан представители исполнительной власти. Кроме этого методика предполагает наличие детализированной информации о формировании и исполнении бюджета МО, которая потребуется для организации обучения членов комиссии.

На текущий момент не существует законодательного оформления процедур ПБ, то есть администрацию нельзя формально обязать исполнять принятые гражданами рекомендации. Из этого вытекает проблема мотивации граждан к участию в заседаниях комиссии. Помимо возможных технических сложностей в обсуждении проекта бюджета

---

<sup>32</sup>Шилов Л. Партиципаторное бюджетирование: новые возможности для российских муниципалитетов. Портал Budget4me.ru URL:<http://budget4me.ru/ob/faces/newportal/view/20140224001780> (дата обращения: 04.2015)

<sup>33</sup> Там же

(бюджет утверждается региональными властями, обобщенные статьи не определены и не доступны для понимания граждан, непосредственные траты определяются администрацией), существует еще и проблема определения размера доступных средств. Разумеется, в муниципалитетах с профицитом процедуры ПБ могут быть реализованы более полно. В муниципалитетах с дефицитным бюджетом роль граждан будет сведена к перераспределению средств.

Организаторы эксперимента так определили свою зону ответственности: «Во-первых, должен быть свободный доступ ко всему: жеребьевке, заседаниям, информации. Во-вторых, важно, чтобы это происходило на регулярной основе. И, в-третьих, необходимо участие горожан во всем муниципальном бюджетном процессе, который проходят их заявки. Эти принципы были для нас основополагающими, нашей обязанностью было обеспечить их работу»<sup>34</sup>.

#### Этапы реализации проектов ПБ

Сроки реализации проектов в разных городах могут незначительно отличаться, но все они должны быть завершены в течение года (как правило, с февраля/апреля по декабрь). Базовые параметры программы закрепляются в нормативных актах: Положение о проекте, Регламент работы бюджетной комиссии, Постановление о создании рабочей группы, Форма заявки и пр. необходимые документы, которые публикуются в СМИ, официальных ресурсах МО и доступны на интернет-площадках проекта.

Общая схема состоит из следующих четырех условных этапов:

1. Предварительный отбор заявок. Жеребьевка (1,5-2 месяца).

Объявляется прием заявок на участие в проекте. Стать участником может любой горожанин, достигший 18 лет, независимо от социального статуса, профессии или рода занятости (за исключением сотрудников мэрии и муниципальных депутатов). Необходимо заполнить стандартный бланк заявки на участие и передать его лично, отправить по электронной почте или оставить свою заявку по телефону.

Жеребьевка и отбор горожан в бюджетные комиссии (основной состав и резерв) проводятся среди пришедших на жеребьевку и только в очной форме. Вот так процедура жеребьевки выглядела в Череповце в 2013 г.: «на 78 зарегистрированных участников жеребьевки было заготовлено 78 скрученных листков бумаги. 38 – пустых, 20 – с двумя плюсами (член комиссии с правом решающего голоса) и 20 – с одним (резерв). Выходили тянуть жребий по алфавиту в обратном порядке – от Я до А»<sup>35</sup>. Комиссия не может составлять больше 20 человек. Горожане, выбранные по жребию, должны участвовать во всех заседаниях

<sup>34</sup> Михайлова К. Инфраструктура свободы: Лев Шилов о шансах республиканского принципа в городах России. Сайт «Теории и практики». 13 мая 2014 . URL: <http://theoryandpractice.ru/posts/8823-lev-shilov>

<sup>35</sup> Швецов В. Определены 20 участников проекта «Народный бюджет» в Череповце. Официальный сайт города Череповца Cherinfo.ru. 29.03.2013 г. URL: <http://www.cherinfo.ru/news/56992>

комиссии (пропустить можно не более одного/двух раз, в противном случае пропустившего участника заменит другой горожанин, выбранный по жребию из резерва). Резервисты могут участвовать во всех процедурах комиссии, выступать перед членами комиссии за пределами заседаний.

### 2. Заседания бюджетной комиссии. Формирование инициатив (1,5-2 месяца).

Члены комиссии встречаются раз в неделю, слушают лекции о бюджетном процессе, участвуют в семинарах, совещаниях с представителями администрации. Бюджетная комиссия выбирает приоритетные направления расходования средств. Каждый член комиссии может вынести на рассмотрение до 3-х предложений. Комиссия формирует бюджетные заявки, которые наравне с другими бюджетными заявками комитетов мэрии будут включены в городской бюджет на следующий год. Заседания комиссии открыты для посещения всех горожан. Материалы лекций публикуются в СМИ и выкладываются на специально созданных интернет-площадках.

### 3. Обсуждение в рабочей группе и выбор инициатив (1 месяц).

В мэрии ежегодно создается рабочая группа по рассмотрению инициатив с участием представителей администрации. В ее состав входят представители отраслевых (функциональных) подразделений администрации, по направлениям деятельности которых комиссия выдвинула свои итоговые инициативы.

Отбор инициатив происходит на двух уровнях. Рабочая группа рассматривает законность и целесообразность выдвинутых инициатив, то есть, насколько возможна реализация инициатив через муниципалитет, и насколько предложения жителей, частично или полностью, уже выполняются в рамках существующих муниципальных программ. На этом этапе проекта приоритетное право голоса имеют уже члены рабочей группы. Рассмотрение обоснованности инициатив рабочей группой администрации происходит при участии членов комиссии. Каждому члену комиссии, чье предложение отклоняется должен быть предоставлен письменный ответ, и рекомендована личная встреча с представителями соответствующих комитетов или отделов администрации.

После отсева инициатив члены комиссии должны договориться и отобрать те, которые, по их мнению, заслуживают быть включенными в бюджет города на следующий год. По проектам, проходящим утверждение в бюджетной комиссии, администрация обязана предоставлять всю необходимую информацию.

Отобранные рабочей группой инициативы выносятся на рассмотрение Совета, в который входит мэр города и члены рабочей группы. Решение о выделении средств принимается после согласия обеих сторон.

### 4. Работа с отобранными заявками. Утверждение инициатив в бюджете города (5-6 месяцев).

Далее начинаются процедуры оформления утвержденных инициатив в соответствии с нормативными документами. Учет инициатив в проекте городского бюджета на очередной финансовый год и плановый период и представление к рассмотрению и утверждению Советом депутатов муниципального образования.

Совместно с сотрудниками мэрии члены комиссии разрабатывают проектно-сметную документацию, технические задания и т.п. Члены комиссии должны следить за всеми этапами реализации инициатив: внесение заявки в бюджет, утверждение депутатами, проведение конкурсов на проектирование, строительство. Комиссия определяет делегатов для участия в той или иной процедуре. В рабочую группу могут быть включены авторы принятых к реализации инициатив.

Все форматы совместной работы жителей города и администрации требуют модерирования и особого регламента. По возможности заседания должны проходить на «нейтральной территории», вне здания администрации.

Проекты по внедрению ПБ в городах Череповец и Сосновый Бор: 2013-2015 гг.

«Народный бюджет» в г.Череповец и «Я планирую бюджет» в г.Сосновый Бор стали первыми пилотными проектами применения ПБ в России. Выбор именно этих городов был достаточно случайным, но в обоих случаях были соблюдены необходимые требования и получены гарантии со стороны администрации МО. Кроме того, города были оценены как благополучные, основные инфраструктурные проблемы отсутствовали. Бюджеты городов позволили МО выделить часть средств для реализации проектов.

Запуску предшествовали социологические исследования, позволившие сделать выводы о достаточной для эксперимента заинтересованности горожан. В Череповце уже реализовывались различные инициативы в области гражданского общества, и было видно, что жителям не все равно, что происходит в городе.<sup>36</sup> Результаты исследования в Сосновом Бору также позволяли рассчитывать на активное участие общественности.

### **Реализация проекта «Народный бюджет» в Череповце**

В первый год в Череповце были озвучены двадцать тем, касающихся буквально всех аспектов городской жизни. На первоначальном этапе вносились идеи в упрощенном виде, например: «давайте всю сумму направим на решение проблем в сфере ЖКХ». Когда участники поняли, что выделенных на «Народный бюджет» средств не хватит для решения даже малой доли вопросов в этой сфере, то сосредоточили свои усилия на социальном направлении. Параллельно участников проекта «погрузили» в процесс формирования «Стратегии развития

---

<sup>36</sup>Николаева А. Народный бюджет. Власти Череповца предложили жителям распределить казну. Сетевое издание «Smart News». 24 апреля 2013 г. URL: <http://smartnews.ru/regions/vologda/6693.html#ixzz3ayMT9N5S>

города до 2022 года», дав возможность понять основные направления развития города и существующие проблемы.<sup>37</sup>

Некоторые идеи комиссии были сразу исключены из списка приоритетных, как уже были приняты к разработке в рамках городских программ. В частности, проект строительства велосипедных дорожек по городу был запланирован в рамках «Здорового города». Также должна была стартовать программа по комплексному развитию пляжей – поэтому отдельно выделять средства на создание пунктов проката спортивного инвентаря на городских пляжах не стали. На реконструкцию парка 200-летия Череповца просто не хватило выделенных под проект средств. Участники комиссии остановились на двух направлениях, которые были определены тайным голосованием: строительство спортивных площадок и комплексов в шаговой доступности по районам города (10 млн руб.) и благоустройство сквера (5 млн руб.).

«Данные средства заложены в бюджет города на 2014 год по отдельным программам: в программу управления капитального строительства и в ведомственную «Спортивный город», – говорит заместитель мэра Елена Авдеева. – Здесь четкое распределение бюджетных средств. Проблем надуманных не было, все проекты обоснованы, механизмы их реализации тоже. С другой стороны, можно говорить о том, что есть доля недоверия народа к власти в том, что их будут слушать. Поэтому и не так много человек заявилось на участие – 120 – для города это очень мало. Над этим нам стоит задуматься»<sup>38</sup>.

В 2014 г. размер бюджетной комиссии был уменьшен до 15 человек. В 2015 г. бюджет проекта был сокращен в два раза. Заместитель мэра Череповца Елена Авдеева прокомментировала это решение: «В условиях ограниченности средств городского бюджета этот проект дает возможность войти в бюджет развития. Средств на инфраструктурные или социальные проекты в бюджете 2016 года не просчитывается практически совсем. Однако проект входит в защищенную статью, то есть выделенные средства при любых обстоятельствах будут направлены на представленные проекты»<sup>39</sup>. Активность горожан в этом году также снизилось, в стандартные сроки поступило только 16 заявок, в связи с чем срок приема заявок пришлось перенести. Всего в жеребьевке участвовало 104 заявки.

### **Реализация проекта «Я планирую бюджет» в Сосновом Бору**

Город Сосновый Бор существенно меньше Череповца, однако бюджет проекта здесь оказался выше (20 млн руб.) и стабильно подтверждается уже третий год. Организацией проекта занимается комитет финансов городской администрации. Дизайн проекта отличается от

---

<sup>37</sup> Макарова Л. В мэрии Череповца сегодня подвели предварительные итоги реализации проекта «Народный бюджет». Официальный сайт города Череповца Cherinfo.ru. 30.09.2013 г. URL: <http://www.cherinfo.ru/news/61143>

<sup>38</sup> Там же. Официальный сайт города Череповца Cherinfo.ru. 30.09.2013 г. URL: <http://www.cherinfo.ru/news/61143>

<sup>39</sup> Мануйлов С. Участников проекта «Народный бюджет» в Череповце выбрали при помощи жребия. Официальный сайт города Череповца Cherinfo.ru. 05.04.2015 г. URL: <http://www.cherinfo.ru/news/73103>

Череповца лишь деталями. В первый год комиссия сосредоточилась на «спортивном» направлении использования выделяемых бюджетных средств. В середине обсуждения члены комиссии столкнулись с дилеммой – выбрать спортивные площадки или спортивную инфраструктуру. Было решено опубликовать все четыре варианта проектов и привлечь к обсуждению широкую общественность. Эта практика общегородского обсуждения проектов была продолжена и в следующие годы.

В первый год победили заявки по строительству спортивно-тренажерной площадки и установке 20 велопарковок. Они были включены в сводную заявку главного распорядителя бюджетных средств и согласованы на комиссии по формированию бюджета 2014 г. Не обошлось без неожиданностей. Например, группа жильцов, где планировалось строительство площадки, высказалась против<sup>40</sup>. В 2014 г. велопарковки были установлены, а строительство спортивного кластера разбито на два этапа – в текущем году подготовлен проект, строительство объекта должно быть завершено в 2015 г. Важно отметить, что в 2014 г., когда была сформирована новая бюджетная комиссия, начавшая готовить предложения в бюджет 2015 г., работа прошлогодней группы была продолжена. Согласно правилам проекта, комиссия продолжит работу до момента пока проект не будет завершен<sup>41</sup>. В 2014 г. выдвинутые инициативы по строительству парка и городских велодорожек в процессе работы также претерпели изменения и работы по этим проектам были разбиты на этапы. Члены бюджетной комиссии включались во все мельчайшие детали проектирования объектов, участвовали в субботниках, тестировали свои идеи на практике и приходили к оптимальному решению с администрацией города.

Проект «Народный бюджет-ТОС» в Череповце: 2014-2015 гг.

В 2014 г. «Народный бюджет» получил дальнейшее развитие, и параллельно в Череповце заработал независимый проект «Народный бюджет–ТОС». Принцип проектов един: горожане сами определяют назначение средств выделенных из городского бюджета. Новое направление проекта призвано мотивировать жителей города к созданию ТОС и привлекать эти объединения к решению социальных проблем и вопросов местного значения через участие в бюджетных процедурах.

В проекте могут участвовать созданные и зарегистрировавшие устав территориальные общественные самоуправления города (ТОС). Распределение средств городского бюджета осуществляется через выдвижение ТОСами инициатив по решению вопросов местного значения. Объем средств зависит от численности жителей города,

---

<sup>40</sup>Суяргулов М. Жители домов на Красных Фортах отказались от счастья, которое им хотели подарить участники проекта «Я планирую бюджет». Сайт SBORNEWS.RU. 30.07.2013г. URL: <http://www.sbornews.ru/index.php/news/item/2442-zhiteli-protiv-ploshchadki-baltica>

<sup>41</sup>Князева Н. В форме бабочки. Спортивный кластер от «народного бюджета» обретает реальные очертания Газета «Маяк» № 35 (4596). Опубликовано в интернет версии газеты 21.05.2014г. URL: <http://mayak.sbor.net/node/34433>

объединенных в ТОС. Для ТОС с числом жителей в возрасте от 16 лет (на момент создания) от 3 000 до 9 000 – 700 тыс. руб.; для ТОС с числом жителей в возрасте от 16 лет (на момент создания) свыше 9 000 – 1 млн руб.

Процедуры выдвижения инициатив переданы на уровень ТОСов и органов их управления. Далее технология реализации схожа с основным проектом – организуется обсуждение инициатив на заседаниях рабочей группы с участием представителей мэрии. Далее следует вынесение отобранных заявок на рассмотрение Совета с приложением расчетов и работа с отобранными заявками в составе рабочей группы.

В проекте «Народный бюджет ТОС» в первый год было всего два участника. ТОС «Октябрьский», который был создан в самом конце 2013 года и стал первым в Череповце, решил направить 1 млн руб. на установку светофора, и ТОС «Черемушки», который предложил установить уличные тренажеры на 700 тыс. руб. Сумма двух проектов составила 16,7 млн руб. Все идеи были одобрены мэрией для включения в проект бюджета 2015 г. Члены рабочих групп ТОСов будут вовлечены в обсуждение всех деталей подготовки бюджетных проектов.

Проект ПБ «Народный бюджет» в Кировской области: 2014-2015 гг.

– Для Кировской области «Народный бюджет» является вторым проектом, направленным на повышение гражданской активности населения в вопросах бюджетного устройства. Наряду с многолетней и успешной Программой поддержки местных инициатив, «Народный бюджет» может стать либо альтернативой, либо дополнить имеющуюся практику.

– Первоначально Кировская область ставила целью необходимость вовлечения населения в непосредственное распределение бюджетных средств и повышение открытости деятельности органов МСУ, рост информированности и финансовой грамотности населения. Организатором проекта выступил департамент финансов. В 2015 г. идеология проекта была скорректирована. «Народный бюджет» – это развитие социального партнерства органов местного самоуправления и общества в бюджетной сфере как механизма повышения гражданской активности, а также создание условий для развития институтов гражданского общества.

- Проект призван решать следующие задачи:
- стимулирование непосредственного участия населения в МСУ, а также активизация его участия в решении вопросов местного значения;
- повышение открытости деятельности органов МСУ;
- привлечение внимания населения к бюджету и бюджетному процессу;
- расширение правовых знаний населения в сфере финансов.
- В первый год в проекте «Народный бюджет» принимало участие 3 городских поселения – Мирный, Омутнинск и Уржум. Каждое поселение получило дотацию из областного



бюджета в 3 млн руб. на реализацию инициатив. В Мирном бюджет впоследствии был увеличен до 5,2 млн руб. за счет ресурсов муниципалитета.

– Процедура реализации выглядела стандартно. Предварительно были проведены обучающие тренинги, выбраны и обучены модераторы. Далее сформированы бюджетные комиссии и собраны инициативы населения в каждом из поселений. В течение апреля-июня проходили заседания комиссий, в ходе которых изучались вопросы формирования и исполнения местных бюджетов, полномочия органов МСУ по решению вопросов местного значения, система муниципальных закупок.

– Путем голосования были определены инициативы-победители. В Мирном (2 из 15 инициатив) были отобраны два проекта – капитальный ремонт спортивного зала и подключение многоквартирных домов к магистральному водопроводу системы холодного водоснабжения. В Уржуме (1 из 6 инициатив) победила инициатива строительства лыжной базы. В Омутнинске (2 из 27 инициатив) за счет проекта будет проведено благоустройство территории, прилегающей к памятнику участникам ликвидации последствий катастрофы на ЧАЭС, а также городского парка (ремонт и благоустройство хоккейной коробки, замена сцены Дворца культуры в городском парке).

– Губернатор Никита Белых поддержал дальнейшее развитие проекта в Кировской области. Муниципальным образованиям предложили принять участие в проекте, создав определенный резерв средств в местных бюджетах, а областной бюджет гарантировал финансово поддержать инициативы. Глава региона дал поручение департаменту финансов в рамках формирования бюджета на 2015 год проработать механизм отбора МО, а также разработать предложения по форме финансовой помощи<sup>42</sup>.

– В 2015 г. все городские поселения имели возможность представить заявки на участие в конкурсном отборе. Были разработаны критерии отбора и система оценки критериев для выбора 10 лучших заявок от МО. Однако в областной департамент финансов было представлено всего 8 заявок, при этом Уржум, участник проекта в 2014 г., не заявил своем желании продолжить бюджетный эксперимент. В конце марта состоялось заседание специальной комиссии по отбору МО на получение гранта по проекту «Народный бюджет». Все 8 заявившихся поселений – Куменское, Афанасьевское, Фаленское, Мирнинское, Кильмезское, Яранское, Омутнинское, Белохолуницкое городские поселения – были допущены к участию. Они получают из областного бюджета по 1 млн руб. Его добавляют к миллиону, зарезервированному в местном бюджете и направят на реализацию инициативных предложений.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Проект «Народный бюджет» будет продолжен. Официальный сайт Правительства Кировской области. 3.07.2014г. URL: <http://www.kirovreg.ru/news/detail.php?ID=58398>

<sup>43</sup> Ковалева Е. Итоги первого этапа реализации проекта «Народный бюджет». Сайт «Открытое Правительство». 25.07.2014г. URL: <http://open.gov.ru/blogs/5510666/>

Таблица 3 – Сводные показатели проектов ПБ

МО, население	Показатели	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Череповец, НБ 314,6	Объем средств % бюджета МО	15 млн. руб. (0,27%)	15 млн. руб.	7 млн. руб.
Череповец, НБ-ТОС	Объем средств	–	16,7 млн руб.	?
Сосновый Бор, ЯПБ 65,7	Объем средств % бюджета МО	20 млн руб. (1,3%)	20 млн руб.	20 млн руб.
Уржум, НБ 10 тыс.	Объем средств	–	3 млн. руб.	–
	Предложения	–	6	–
Мирный, НБ 5 тыс.	Объем средств	–	5,2 млн. руб.	1 млн руб. из областного бюджета и 1 млн руб. из бюджета МО
	Предложения	–	15	
Омутнинск, НБ 25 тыс.	Объем средств	–	3 млн. руб.	
	Предложения	–	27	
Доп.6 городских поселений Кировской обл.: Куменск (20 тыс.), Афанасьево (3,4 тыс.), Фаленки (5 тыс.), Балахна (50 тыс.), Яранск (16,5 тыс.), Кильмезь (5,7 тыс.)	Объем средств	–	–	

*Программа поддержки местных инициатив Всемирного банка в России*

**Основные параметры проекта ППМИ**

Программы поддержки местных инициатив (ППМИ) Всемирный банк (ВБ) реализует в 180 странах мира. Программы привлекательны как для развитых (в списке стран-участников даже находятся США), так и для развивающихся государств. Идеология проекта всегда формулировалась Всемирным банком как борьба с бедностью, и в этом смысле ППМИ никогда не позиционировалась как практика бюджетирования и развивалась параллельно зарождавшимся в 80-е годы в Латинской Америке практикам ПБ.

Исторически ППМИ выросла из программ развития местных сообществ (Community Driven Development), реализуемых ВБ в развивающихся странах. Практика реализации ППМИ всегда была ориентирована на развитие сельских поселений как инфраструктурно более отсталых по сравнению с городами.

Около 1000 реализованных проектов ВБ в разных странах представлены такими вариациями ППМИ как Фонды социальных инвестиций в Армении, Молдове, Украине, Киргизии; Проект развития городской инфраструктуры в Бразилии; Проект снижения бедности и развития сообществ в Индонезии и Вьетнаме; Программа развития сельских территорий в Азербайджане. В России программа Всемирного банка реализуется в семи регионах в рамках направления «Развитие на основе местных сообществ» (Community Driven Development, CDD).

Универсальные принципы практики ППМИ в разных странах:

- опора на местные сообщества самого нижнего территориального уровня;
- создание работающего механизма выявления и решения наиболее острых местных проблем;
- фокусирование на проблемах социальной инфраструктуры территорий проживания местных сообществ («объекты критической инфраструктуры»);
- использование элементов ПБ как инструмента решения местных проблем;
- обеспечение обучающего компонента для населения и органов МСУ.

Следует отметить несколько важнейших особенностей российского опыта развертывания ППМИ. Первая уникальная составляющая состоит в том, что российский вариант Программы полностью интегрирован в национальную административную, бюджетную и правовую систему и осуществляется на основе нормативно-правовых актов РФ. В остальных странах ППМИ реализуется параллельно бюджетной системе в форме социально-инвестиционных фондов, финансируемых ВБ. Российский опыт признан приоритетным, планируется его внедрение в других странах. Вторая особенность заключается в том, что ВБ в России оказывает только техническое содействие, предоставляя платные консультационные услуги, тогда как в других странах это становится национальной программой, под которую банк выделяет займ. Таким образом, проекты в России реализуются исключительно в рамках выделенного регионом бюджета и привлеченного местного софинансирования. И третья отличительная особенность – это конкурсный механизм отбора проектов, который не всегда применяется в других странах.

### **Хронология реализации программы ППМИ в России**

В 2005 г. началась подготовка федерального проекта для Южного Федерального Округа с перспективой привлечения займа ВБ (совместно с Минрегионом РФ).

Для каждой страны ВБ разрабатывает отдельную стратегию партнерства. В российских регионах ВБ помогает в решении конкретных проблем в различных сферах – здравоохранении, образовании: высшем и дошкольном, реализации программ открытого правительства, народного бюджета, гражданского участия в местном самоуправлении и других. Правительство РФ предложило ВБ разработать и реализовать программу развития силами

местных сообществ для российских сел, которая стала называться Программа поддержки местных сообществ (ППМИ). В 2008 г. ППМИ была включена в стратегию партнерства ВБ и РФ на периоды 2008-2012 гг. и 2012-2016 гг. (Russia Country Partnership Strategy).

Старт ППМИ состоялся в 2007 г. в Ставрополье. В настоящее время программа работает в семи субъектах РФ: в Кировской, Тверской областях, Хабаровском крае, Республиках Башкортостан и Северная Осетия-Алания – при поддержке ВБ. Два из семи регионов – Ставропольский край и Нижегородская область – с 2014 г. продолжили реализацию программы самостоятельно. Несколько региональных проектов находятся в разработке. В частности, недавно было объявлено о планах развертывания ППМИ в Еврейской автономной области.<sup>44</sup>

В 2009-2010 гг. в рамках реализации пилотной программы в Ставропольском крае и Кировской области, а также в ходе подготовительной работы, ВБ тесно сотрудничал с Министерством международного развития Великобритании (DFID). DFID осуществлял финансирование базового обследования, обучающих мероприятий и тренингов, используя трастовый фонд в размере около 930 000 долларов США, средства которого находились под управлением ВБ.

В 2010 г. ППМИ включена в Стратегию социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 г.

В 2012 г. направление ППМИ включено в ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий» на 2014-2017 гг. Параметры ППМИ, реализуемой через Министерство сельского хозяйства РФ, будут отдельно описаны в Главе 3 настоящего Отчета.

В 2013 г. ППМИ рекомендована Советом Федерации РФ к реализации в субъектах РФ. Результаты программы активно обсуждаются в рамках Открытого Правительства.

### **Описание российской практики ППМИ**

В России ППМИ в настоящий момент представлена в семи очень разных регионах – с точки зрения географического расположения, экономического потенциала, концентрации населения и социально-культурных особенностей. Общей целью в каждом случае является формирование механизма, позволяющего выявлять и оперативно решать важнейшие социальные проблемы местного уровня, вовлекать население в решение проблем и привлекать дополнительные ресурсы. Достигается эта цель за счет вовлечения жителей в процесс принятия бюджетных решений на местном уровне, финансовой и организационной поддержки проектов, выработанных совместно населением и органами местной власти, участия жителей в реализации проектов и мониторинге.

---

<sup>44</sup> Александр Левинталь поддержал предложение Всемирного банка работать с ЕАО. Информационный ресурс ЕАОmedia.ru. 21.04.2015г. URL: <http://eaomedia.ru/news/economics/21.04.2015/433539/aleksandr-levintal-podderzhal-predlozhenie-vsemirnogo-banka-rabotat-s-eao.html>

Для России ППМИ является новым подходом в практике предоставления социальных услуг на местном уровне, хотя и находится в рамках действующего законодательства о местном самоуправлении. Фактически ППМИ является рычагом запуска процессов местного самоуправления. И в каждом регионе это происходит с учетом местных особенностей.

### **Типология проектов**

Базовая модель ППМИ, внедряемая ВБ в России, предполагает решение самых болевых проблем местных поселений и, как правило, ограничивается важнейшими социально-инфраструктурными объектами: ремонт школ, больниц, дорог, домов культуры; организация водоснабжения, освещения; благоустройство территорий и строительство спортивных площадок и др. Подобные ограничения связаны с полномочиями муниципального образования, прописанными в ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». На типологию проектов оказывает влияние местный «дизайн» ППМИ, адаптация к региональным особенностям, а также возможность и способы вовлечения городских МО к участию. В некоторых регионах к рассмотрению принимаются заявки, связанные с покупкой техники и оборудования для нужд поселений, что является скорее исключением.

Средства проектов предназначены для решения следующих задач:

- совершенствование местных социальных услуг, включая строительство и ремонт местных культурно-спортивных объектов;
- развитие местной социально-экономической инфраструктуры, включая дороги, мосты, системы водо и газоснабжения;
- обеспечение реабилитации и/или развития систем защиты природных ресурсов и окружающей среды, включая станции очистки сточных вод и утилизации отходов, почвоохранные меры, вывоз и удаление мусора.<sup>45</sup>

Типология реализованных проектов отчасти отражает проблемы и потребности конкретных регионов. Так, в густонаселенных поселениях Ставрополя преобладают проекты, связанные с ремонтом домов культуры, за все годы их было отремонтировано более 100. В Кировской области, которая является самым дотационным регионом, заметно выделяются, и попеременно лидируют из года в год проекты, направленные на ремонт дорог и организацию водоснабжения. По мере развития проекта в регионе и закрытия базовых проблем поселений, в типологии проектов стали появляться новые категории проектов – детские площадки, ремонт тротуаров, освещение, расчистка пляжей и оборудование мест для купания, противопожарные мероприятия, благоустройство мест захоронений. В наиболее экономически благополучной Нижегородской области нет явно доминирующих типов проектов – здесь ППМИ адресно

---

<sup>45</sup> Шульга И., Сухова А., Хачатрян Г. Развитие потенциала общин: программа поддержки местных инициатив в России. Июнь 2014, Вып.71. Европа и Центральная Азия. Информационный бюллетень. URL: [http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/10/08/000442464\\_20141008100159/Rendered/PDF/892270BRI0RUSS0UBLIC00KB0710russian.pdf](http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/10/08/000442464_20141008100159/Rendered/PDF/892270BRI0RUSS0UBLIC00KB0710russian.pdf)

выявляет и решает проблемы конкретных поселений: ремонт бань, бассейна, благоустройство территорий поселений и содержание мест захоронения. В Республике Башкортостан в первый год реализации ППМИ значительное количество проектов (около 15%) было связано с благоустройством кладбищ.

Можно отметить, что по мере развития программы в регионе и постепенного решения базовых задач в поселениях, начинает трансформироваться типология проектов: от мелких инфраструктурных проектов к крупным объектам; от решения базовых потребностей к инвестиционным и стратегическим проектам.

Спустя семь лет социальные проекты в Ставрополье уже создают новые рабочие места. На местах отмечают необходимость расширения, развития программы, чтобы обеспечить реализацию более масштабных объектов. В Кировской области с 2014 г. районы получили возможность заявлять на конкурс проекты, связанные с объектами дополнительного образования детей.

Необходимо отметить, что типология проектов, получающих поддержку в рамках ППМИ, ограничена рамками местного законодательства и региональными компонентами программы. Следует иметь в виду, что часто поселение имеет высокую потребность в решении проблем, не попадающих в перечень возможных типов объектов инфраструктуры ППМИ. Например, инвестиционные или коммерческие объекты, которые способны создавать рабочие места, такие как мелкие производства.

### **Механизм реализации**

Весь цикл реализации ППМИ – от проведения собраний до открытия объектов – не превышает одного года. Исключение составляет программа Ставропольского края, где допускается пролонгирование реализации проекта. Это важно для поддержания мотивации участников и завершения работ в рамках одного строительного сезона.

Таблица 4 – Оптимальный график ППМИ

<b>Основные этапы ППМИ</b>	<b>Период</b>
Разработка (согласование) параметров региональной ППМИ и утверждение необходимых нормативных и правовых актов	Июль-август
Принятие муниципалитетами решений о намерении участвовать в ППМИ	Октябрь
Установочные обучающие мероприятия для глав и специалистов муниципальных образований (МО)	Октябрь
Проведение собраний в поселениях	Ноябрь-декабрь

Подготовка конкурсных заявок инициативными группами (5-6 человек) совместно с администрациями МО	Декабрь-январь
Прием и обработка конкурсных заявок	Январь-февраль
Конкурс по отбору микропроектов	Март-апрель
Заключение соглашений субъекта РФ с победившими МО на предоставление субсидий	Апрель-май
Конкурсный отбор подрядчиков МО	Май-июнь
Выполнение работ	Июнь-октябрь
Прием и открытие объектов	Август-ноябрь
Подведение итогов реализации микропроектов и распространение результатов	Ноябрь-декабрь

Источник: Шульга И., Сухова А., Хачатрян Г. Брошюра «Программа поддержки местных инициатив в России: итоги реализации и факторы успеха», М., 2015, стр. 6.

### **Финансовые инструменты ППМИ**

Схема финансирования проектов, помимо средств, выделяемых из регионального бюджета, предполагает финансовое участие местных администраций, местного бизнеса и, в обязательном порядке, вклад населения. Софинансирование проектов может быть денежным, либо в форме услуг или строительных материалов, которые учитываются в смете заявки. Уровень софинансирования, с одной стороны, показывает степень доверия участников программы, с другой стороны, служит индикатором того, насколько эффективно работает механизм отбора проектов, предназначенных для решения самых острых проблем.

Региональный бюджет выделяет субсидию на финансирование ППМИ. Из регионального бюджета она передается в муниципальные бюджеты. Финансовые ресурсы из всех иных источников, включая софинансирование, обеспечиваемое населением и местными предприятиями, также отражаются в бюджетных счетах МО и оформляются как целевые добровольные пожертвования. При желании возможно изыскивать дополнительные источники местного софинансирования. Например, в Тверской области в некоторых поселениях софинансирование предоставлялось депутатами из своих фондов на развитие муниципалитетов. В Кировской области использовались средства, полученные в качестве самообложения населения. В Ташбулатовском сельском поселении Абзелиловского района Республики Башкортостан для сбора средств на ремонт Дома культуры была проведена специальная благотворительная лотерея<sup>46</sup>. Органы МСУ, в свою очередь, предоставляют небольшие

<sup>46</sup> Шульга И., Сухова А., Хачатрян Г. Брошюра «Программа поддержки местных инициатив в России: итоги реализации и факторы успеха», М., 2015, стр. 6.

субсидии (гранты) поселениям для финансирования микропроектов, которые готовятся совместно жителями и представителями органов МСУ.

В соответствии с российским законодательством муниципалитеты отвечают за проведение конкурсных процедур и заключение договоров с подрядчиками. После проведения закупочных процедур может образоваться экономии субсидии. В этом случае высвободившийся объем субсидии подлежит перераспределению между другими МО (Ставропольский край) для финансирования проектов, набравших меньше баллов в конкурсном отборе, либо влечет дополнительные конкурсные процедуры для определения новых проектов, подлежащих поддержке. Неиспользованная МО субсидия, как правило, возвращается в бюджет региона.

Средства бюджета распределяются региональной комиссией на конкурсной основе исходя из заранее определенного набора критериев, таких как степень участия местного населения и ожидаемые результаты и эффекты проекта. Набор конкурсных критериев (от 12 до 17) и весовые значения каждого критерия определяются для каждого из участвующих регионов таким образом, чтобы учитывались их особые условия и потребности, уровень участия граждан на местах, активность органов МСУ, информационное сопровождение отборочных процедур, оценочное социально-экономическое воздействие, эффективность инвестиций и устойчивость микропроектов. Конкурсная процедура автоматизирована – данные конкурсных заявок обрабатываются при помощи информационного обеспечения, которое разрабатывает ВБ. Управление ППМИ осуществляется с использованием информационной системы, пользователями которой являются сотрудники региональной администрации, представители поселений и консультанты. Это приложение, доступное из сети Интернет как для обычных пользователей, так и для всех участников ППМИ региона. В Тверской области была спроектирована информационная система, позволившая автоматизировать все процедуры ППМИ, включая процедуру подачи заявки.

Разные регионы по-разному определяют и стоимость проектов. Где-то она начинается с 500 тыс. руб., где-то составляет 2-4 млн. Число проектов, которые могут быть реализованы в одном поселении, могут отличаться в разы, вплоть до неограниченного количества, как в городских округах Кировской области. В Нижегородской области существует ограничение на предоставление региональной субсидии, но не стоимости заявляемого проекта.

Размер участия МО также регламентируется, иногда это зависит от уровня бюджетной обеспеченности поселения. Например, в Ставропольском крае он варьируется от 5 до 20%. Минимальный размер софинансирования местным населением также неодинаков. От 1% в Хабаровском крае, до 5% в среднем по остальным субъектам. В городских округах Кировской области минимальная планка составляет 10%. Фактически же средний показатель софинансирования населением составляет примерно 10%. Размер спонсорской помощи



наименее регламентирован. При этом максимальные значения общего объема финансирования для некоторых регионов находятся в диапазоне от 31 до 46%.

Стоимость полномасштабных региональных ППМИ лежит в пределах от 60 до 300 млн руб. Это объем средств, которые ежегодно выделяются из региональных бюджетов. Но нигде ППМИ не набрал пока таких масштабов по широте охвата населения, как в Кировской области. С 2010 г. бюджет Программы здесь составил приблизительно 10 млн долл. США, что позволило реализовать свыше 1000 проектов. За период с 2010 по 2013 гг. объемы финансирования ППМИ в Кировской области выросли в 15 раз; в Тверской области с 2013 по 2014 гг. – в 2,5 раза; в Ставропольском крае с 2009 по 2013 гг. – в 2 раза.

Таблица 5 – Размер региональной субсидии по отношению к фактической стоимости проектов (в скобках) и количество реализованных проектов (млн руб.)

Регион / программа	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г. прогноз
Кировская область, ППМИ	286,0 <b>(400,0)</b>	250,0 <b>(345,8)</b>	170,0	70,0
	423	364	267	
Тверская область, ППМИ	25,0 <b>(44,0)</b>	56,7 <b>(104,7)</b>	96	
	53	93	224	
Нижегородская область, ППМИ	20,0 <b>(31,9)</b>	100,0 <b>(179,5)</b>	150,0	300,0
	75	192		
Республика Башкортостан, ППМИ	–	59,5 <b>(94,0)</b>		
	–	69		
Хабаровский край, ППМИ	–	17,4 <b>(26,5)</b>	40,0	
	–	13	25-30	
Ставропольский край, ППМИ	61,7 <b>(73,0)</b>	60,0		
Республика СО-А, ППМИ	–	–	4,0	
	–	–	6	

#### Административные особенности региональных программ

Показательно, что в регионах за проект отвечают разные ведомства. Это может быть департамент соцразвития, как в Кировской области, или департамент экономического развития, или Министерство финансов, исходя опять же из видения проблем самим регионом.

Таблица 6 – Административные кураторы проектов ППМИ в регионах

Регион	Административный куратор
Ставропольский край, Тверская область	Министерство финансов
Кировская область	Департамент социального развития
Нижегородская область	Министерство внутренней региональной и муниципальной политики Нижегородской области
Хабаровский край	Министерство экономического развития и внешних связей
Республика Башкортостан	Министерство экономического развития
Республика Северная Осетия-Алания	Министерство туризма, предпринимательства и инвестиционной политики

Внедрение и реализация ППМИ обязательно сопровождается информационной кампанией на местном уровне с участием руководителя региона, представителей органов власти, в особенности ведомств, в зону ответственности которых попадает ППМИ. Эксперты ВБ являются активными спикерами информационной кампании. Все документы и объявления публикуются на официальных интернет-ресурсах ответственных ведомств, либо на отдельных сайтах ППМИ. Участие в информационной кампании является необходимым элементом технической поддержки ВБ. Помимо мероприятий регионального масштаба, ВБ содействует распространению результатов ППМИ на федеральном и межрегиональном уровнях.

Любопытно, что в каждом регионе формулируется некая сверхзадача. Можно предположить, что влияние здесь оказывают время запуска программы и ведомство, отвечающее за развитие ППМИ в регионе. Например, в Кировской области фокус делается на активизации участия населения в социально-экономических процессах, снижении иждивенческих настроений и доступности программы для каждого человека (включая тех, кто проживает в городских округах). Одним из направлений бюджетной и финансовой политики в Ставропольском крае было и остается содействие комплексному развитию территорий<sup>47</sup>. Поэтому здесь главной целью ставили снижение напряжения между различными социальными группами, выравнивание показателей уровня жизни в разных районах. В Башкирии ППМИ воспринимают как ключевой элемент реализации стратегии развития территории. Здесь ориентируются на создание эффективных местных сообществ, которые смогут стать

<sup>47</sup>Юткина Ю. Бюджет Ставропольского края продолжает выделять средства на проект по поддержке местных инициатив. Газета «Ставропольская правда» от 29.05.2013г. URL: [http://www.stpravda.ru/20130529/byudzhet\\_stavropolskogo\\_kraya\\_prodolzhaet\\_vydelyat\\_sredstva\\_na\\_p\\_68685.html](http://www.stpravda.ru/20130529/byudzhet_stavropolskogo_kraya_prodolzhaet_vydelyat_sredstva_na_p_68685.html)

источником роста. В Нижегородской области это активизация и развитие местного самоуправления. При разработке дизайна нижегородской Программы, главными ориентирами служили повышение эффективности местного самоуправления и эффективность использования бюджетных средств. В Тверском регионе делают акцент на концентрации финансовых ресурсов населения и спонсоров, а также на максимально эффективном использовании бюджетных средств. Тверская область объединила кировский и нижегородский подходы, и основными целями сделала эффективность использования бюджетных средств и повышение эффективности местного самоуправления. В Республике Северная Осетия-Алания запуск ППМИ рассматривают как один из факторов успешной инвестиционной привлекательности региона.<sup>48</sup> То есть идеология проекта в каждом случае осмысливается по-своему и адаптируется под административные и экономические задачи конкретного региона.

### **Оценка эффективности ППМИ**

Практика Всемирного Банка предусматривает обязательное измерение социальных и политических эффектов ППМИ и предполагает проведение базового социологического обследования на этапе запуска каждой новой региональной Программы. Пока же доступны данные двух полноценных обследований. Социологическая оценка, проведенная в Кировской области в 2010 г. и 2013 г., показала, что уровень удовлетворенности населения качеством местных социальных услуг стал выше, выросло доверие ко всем уровням управления, степень прозрачности расходования средств местных бюджетов оценивается выше (большинство жителей районов, принявших участие в ППМИ, заявили, что уверены в прозрачности расходования средств местных бюджетов). Более того, подавляющее большинство населения (90%) полагает, что проблемы, которые удалось решить благодаря ППМИ, были «существенными» или «очень существенными». В Башкирии подобное исследование было проведено в 2014 г., повторное исследование запланировано на 2016 г.

Методика предполагает сравнение ситуации в районах, где реализуется ППМИ с аналогичными районами по размеру и социально-экономическим показателям, где Программа работать не будет. Практически все вопросы задаются двум группам респондентов – жителям поселений и представителям органов МСУ.

Исследуемые эффекты и получаемые результаты можно сгруппировать в четыре блока<sup>49</sup>:

- Изменение уровня удовлетворенности населения (качеством жизни, качеством социальных услуг и т.д.);

---

<sup>48</sup> Всемирный банк готов поддержать социальные проекты в Северной Осетии. Официальный сайт Республики Северная Осетия-Алания. Публикация от 10.12.2014г. URL:<http://www.rso-a.ru/index.php/pravitelstvo-respubliki-4/2900-vsemirnyj-bank-gotov-podderzhat-sotsialnye-proekty-v-severnoj-osetii.html>

<sup>49</sup> Шульга И., Сухова А., Хачатрян Г. Брошюра «Программа поддержки местных инициатив в России: итоги реализации и факторы успеха», М., 2015, стр. 12.

- Изменение в отношении населения к разным уровням власти (например, рост доверия населения к власти и ее действиям, готовность власти вовлекать население в принятие решений);
- Изменения в понимании населением своей роли (например, активизация участия в местном самоуправлении, снижение иждивенческих настроений);
- Сближение взглядов населения и представителей власти.

Исследуется также отношение населения к ППМИ. Помимо социологических скринингов ВБ, регионы могут самостоятельно исследовать эффекты Программы и внедрять социологический инструментарий в методику программы (Ставрополье). Однако такие данные сложно сопоставлять друг с другом.

### **Результаты**

За период 2007–2014 гг. в рамках ППМИ реализовано более 2000 проектов, число ежегодных благополучателей программы составило 1,2 млн человек.

Все регионы, принимавшие участие в ППМИ, перешли от осуществления пилотных мероприятий в рамках ППМИ к ее полномасштабной реализации, за исключением Ставропольского края, свернувшего программу до уровня пилотного проекта.

С 2007 г. в регионах прошло более 3 тыс. собраний, в которые были вовлечены более 130 тыс. участников. В Кировской области этот показатель максимальный – 20% взрослого населения участвуют в ППМИ. До 70% взрослого населения вовлекается в программу на других этапах Программы. Накопленный актив ППМИ составил 3,5 тыс. человек. Это наиболее активные члены инициативных групп, вовлеченные во все этапы программы, популяризаторы и распространители опыта. Население, вовлекаемое в Программу на разных этапах – от реализации до социологических опросов – превосходит приведенные цифры. С 2007 по 2014 гг. было реализовано около 2 тыс. проектов, из них более 500 – в 2014 г. Прямыми благополучателями ППМИ ежегодно становятся более миллиона человек.

Долгосрочными эффектами ППМИ являются рост удовлетворенности населения качеством социальных услуг, снижение иждивенческих настроения населения и активизация его участия в местном развитии, укрепление взаимного доверия между жителями и органами МСУ.

ВБ использует и привносит весь позитивный опыт местного самоуправления, накопленный разными странами, адаптирует его под специфику регионов. «Во многих странах – Латинской Америки, Восточной Европы и Центральной Азии – эти программы курируют первые лица государства. Дело в огромном социальном резонансе, который возникает в ходе воплощения программы поддержки местных инициатив. Возникают механизмы

взаимодействия разных уровней властей и, что еще важнее, власти с населением», – подчеркивает консультант по сопровождению проектов ВБ Гагик Хачатрян<sup>50</sup>.

В последние годы в официальных заявлениях региональных властей стали формулироваться новые задачи ППМИ, существенно обогащающие идеологию проекта. Речь идет о повышении бюджетной грамотности населения и о более эффективном расходовании бюджетных средств. И если задачи информирования о ходе бюджетного процесса в каком-то смысле были спущены сверху, в силу появления государственных программ «Открытый бюджет» и «Бюджет для граждан», то механизм экономии был «обнаружен» опытным путем в ходе реализации ППМИ и стал неожиданным и весьма позитивным эффектом и, пожалуй, одним из важнейших в настоящий момент.

Речь идет о двух аспектах бюджетной эффективности. Во-первых, проекты выбранные и профинансированные местным населением, по факту оказываются экономичнее тех же проектов, но реализуемых без вовлечения населения. Стоимость объектов по этому показателю может различаться в разы. Кроме того, софинансируемые объекты эффективнее и бережнее эксплуатируются. Во-вторых, методика ППМИ позволяет выявлять самые острые и насущные вопросы на местах, часто невидимые из центра, требующие немедленного вмешательства. Кроме того, автоматизированные конкурсные процедуры, позволяют стимулировать активность глав администраций. ППМИ можно рассматривать не только как эффективную бюджетную практику, но и как необходимый управленческий инструмент.

Эксперты ВБ выделяют два ключевых фактора успешной реализации ППМИ. Это идеология Программы и мотивация населения. Быстрое решение самых острых проблем. В этом смысле, чем хуже ситуация с поддержкой социальной инфраструктуры, тем более успешно будет работать механизм ППМИ. Вторым важнейшим условием успеха являются техническое сопровождение Программы, мониторинг и консультирование. Местный потенциал для реализации ППМИ очень слаб, инструкций, рекомендаций и общей методической поддержки в виде раздаточных материалов недостаточно. Для успеха Программы требуется непрерывное и серьезное сопровождение каждого этапа.

Ставропольский край: 2007-2015 гг.

В 2007 г. Правительство Ставропольского края объявило о запуске новаторского проекта – Программы поддержки местных инициатив. Но замысел возник значительно раньше – в 2005 г. в ходе знакомства экспертов ВБ с реализацией муниципальной реформы в Ставрополье. Проект ППМИ задумывался, в первую очередь, для регионов Юга России и выбор Ставрополья был далеко неслучаен. Эксперты ВБ аргументировали его следующим образом. Ставропольский край – первый субъект РФ, в котором началась обкатка федеральной реформы

---

<sup>50</sup>Рябчиков С. Деньги пойдут на Восток. Деловой еженедельник «Ставропольский бизнес». Дата публикации на сайте издания 09.10.2007 г. URL:[http://business-st.ru/index.php/spisok-statei/6-finansy/1225-Bankovskiy\\_dozor%3Cbr%3E](http://business-st.ru/index.php/spisok-statei/6-finansy/1225-Bankovskiy_dozor%3Cbr%3E)

МСУ. Здесь приступили к внедрению 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления» несколько раньше других регионов России. Эксперимент с муниципальной реформой шел уже не первый год. Муниципалитеты наработали определенный опыт, в том числе в сфере межбюджетных отношений. Кроме того, в регионе была налажена эффективная казначейская система, что очень важно для взаимодействия с международными финансовыми институтами. ВБ предполагал в будущем выделять займы для реализации программы. Наконец, географическая локализация региона. Ставрополье соседствует сразу с несколькими республиками Северного Кавказа, которые находятся в зоне приоритетного внимания федеральной власти. Тем более что по оценкам ВБ социально-экономические проблемы восточных районов края (занятость, уровень и структура экономики, менталитет населения) во многом аналогичны с проблемами соседних республик. «Логично рассматривать Ставропольский край как мостик для переноса нашей деятельности в эти республики», – говорил эксперт Программы Иван Шульга<sup>51</sup>.

Правительство Ставропольского края подписало с ВБ Соглашение о платных консультационных услугах для получения технической помощи при реализации ППМИ. Эксперты банка должны были разработать и адаптировать методику, оказывать поддержку в реализации ППМИ на каждом из этапов проекта, а также обеспечивать обучение. В задачи программы также входила поддержка региональных органов власти в процессе внедрения.

В первый год реализации проекта планировалось обкатать методику, механизмы финансирования и управления, адаптировать необходимую документацию и уточнить критерии отбора микропроектов (на момент старта ППМИ было определено 30 критериев). Далее предполагалось масштабировать проект на межрегиональный уровень, что подразумевало привлечение финансовых ресурсов ВБ и предоставление займов правительству РФ. Эти ресурсы предполагалось распределять на конкурсной основе между регионами и муниципалитетами, участвующими в проекте.

Финансирование ППМИ должно было осуществляться из средств краевого бюджета. В 2007 г. в расходной части бюджета появилась соответствующая программа, под которую зарезервировали 35 млн руб. Сразу предполагалось обязательное доленое участие муниципального бюджета, а сам размер суммы регулировался объемом работ и возможностями, которыми располагает местный бюджет. Был зафиксирован предел финансирования одного проекта – сумма отчислений из краевого бюджета не должна превышать 2 млн руб., ориентировочно по 4 млн руб. для каждой из восьми выбранных территорий Ставрополья (из расчета два проекта от каждого района).

---

<sup>51</sup> Там же. Деловой еженедельник «Ставропольский бизнес». Дата публикации на сайте издания 09.10.2007 г. URL: [http://business-st.ru/index.php/spisok-statei/6-finansy/1225-Bankovskiy\\_dozor%3Cbr%3E](http://business-st.ru/index.php/spisok-statei/6-finansy/1225-Bankovskiy_dozor%3Cbr%3E)

В качестве пилотной территории были выбраны 9 сельских муниципалитетов восточных районов Ставрополя с наиболее сложным социально-экономическим положением. Здесь расположено 96 муниципальных поселений.

Самым заметным стал Арзгирский район в северо-восточной части Ставропольского края. Это традиционно многонациональная территория, в тот момент там проживало около 44 национальностей. Район демонстрировал очень низкие экономические показатели, был непривлекательной территорией для инвесторов, отсюда уезжала молодежь. Экономика района имела ярко выраженную сельскохозяйственную направленность. Удаленность от железнодорожных сетей и крупных населенных пунктов, отсутствие транспортной логистики, не позволяет развивать промышленность и переработку сельскохозяйственной продукции в полном объеме с привлечением инвесторов, что влияло на показатель собственных доходов консолидированного бюджета. Содержание социальной инфраструктуры за счет средств местного бюджета является практически невозможным. «Главной целью было снизить социальную напряженность в районе между различными социальными группами и привлечь население к решению существующих проблем», – отмечал Алексей Палагута, глава администрации Арзгирского района<sup>52</sup>.

За семь лет реализации ППМИ в Арзгирском районе в конкурсе победили 21 из 32 представленных проектов. Было освоено 61,4 млн руб., в том числе за счет участия населения и организаций, расположенных на территории поселений, профинансировано более 5 млн руб. (8% от общего объема затрат). С начала действия ППМИ все 8 населенных пунктов Арзгирского района приняли участие в конкурсном отборе инвестиционных проектов.

Сейчас основные параметры проекта ППМИ в Ставрополье несколько отличаются от базовой модели ВБ:

- Только одна заявка от МО.
- Срок реализации проектов может составлять 2 года, что снижает быстрый наглядный эффект проекта для населения, но позволяет реализовывать крупные инфраструктурные объекты. Такие проекты получают меньше баллов при процедуре оценки, но не исключаются вовсе.
- Поддерживаются проекты, направленные на покупку оборудования и техники, создание здравниц и курортных зон, улучшение бытового обслуживания населения.
- Велика доля проектов, создающих рабочие места. Этот показатель серьезно влияет на оценку проекта.

---

<sup>52</sup> Инициативность в приоритете. Публикация на сайте Vyatka.ru от 15.11.2013г.  
URL: <http://vyatka.ru/article/7283>

- Вклад МО зависит от уровня обеспеченности его прогнозных бюджетных расходов налоговыми и неналоговыми доходами (устанавливается приказом министерства финансов), а также проживающего на его территории населения и может составлять от 5 до 20%.
- Размер вклада населения и организация не регламентирован. Поэтому поддержку могут получить даже те проекты, где нет местного софинансирования.
- Проекты, не прошедшие отбор, имеют возможность претендовать на перераспределение субсидии, в случае ее высвобождения или экономии.
- Таблица 7 – Динамика основных показателей ППМИ в Ставропольском крае

Показатели	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Субсидия (млн руб.) и факт. стоимость проектов	33,2	33,2	65,2	65,2 (83,1)	68,3 (86,1)		61,7 (73,0)	60	39,6
Все заявки	64	104	103				54		49
Реализованные проекты	26	29	43	39	31	28	33	36	22
Районы	9	9	9	15	14	15	7	7	7
МО всего	96	96	96	191	156	156	72	37	37
МО участие	36	56	56	94	74		54		

В 2009 г. проект перешел с пилотного на постоянный формат и территория реализации программы была расширена. Размер субсидии увеличился почти вдвое, но далее существенно не менялся. Постепенно темпы развития проекта снизились и вернулись к первоначальной модели.

С 2014 г. Ставропольский край отказался от технической поддержки ВБ. Проект ППМИ так и не был масштабирован на весь регион и сейчас продолжает работать в семи восточных районах Ставрополя. Власти региона сконцентрировали финансирование в самых депрессивных восточных районах края, не найдя ресурсов для распространения программы. Проект обрел свою электронную площадку – с 2014 г. запущен отдельный сайт, посвященный проекту ППМИ (<http://www.pmisk.ru/>), где представлена вся информация о ходе реализации отобранных проектов.

Заместитель председателя правительства Ставропольского края – министр финансов Л.А.Калиниченко считает, что «...краевой бюджет в силу объективных причин стеснен в своих возможностях. Сложно будет найти финансы даже для того, чтобы ежегодно реализовывать



микропроекты в половине муниципальных образований края. Поэтому пока решено ограничиться поселениями восточной зоны, для того, как я уже отмечала, чтобы закрепить там население и создать более благоприятные условия для проживания».<sup>53</sup> Тем не менее, опыт участия Ставрополя в ППМИ сыграл свою роль и лег в основу стратегии партнерства ВБ банка и России (Russia country partnership strategy 2013-2015), а также ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий» на 2014-2017 гг.

Кировская область: 2010-2015 гг.

ППМИ реализуется в Кировской области с 2010 г. в рамках меморандума о стратегическом партнерстве до 2015 г., заключенном между губернатором Кировской области и ВБ. На сегодняшний момент – это самая масштабная и инновационная Программа среди всех региональных проектов ППМИ в России. Благодаря активной позиции губернатора области Никиты Белых и инициативности чиновников, Программа была уникальным образом адаптирована в Кировском регионе.

Это первый регион, где ППМИ была распространена на всей территории области уже на второй год после запуска. Бюджет проекта был увеличен с 20 до 150 млн руб. в 2011 г., до 200 млн руб. в 2012 г. и до 300 млн руб. в 2013 г. Масштабирование Программы обеспечило возможность всем МО области принять участие в Программе. В 2011 г. из 389 городских и сельских поселений области 296 (76%) заявили о своем намерении участвовать в проекте. В 2012 г. это показатель вырос уже до 93%. Раз в год, в преддверии старта Программы, каждое МО принимает решение об участии в проекте и выбирает конкурсную категорию. Поэтому от года к году количество поселений, пожелавших принять участие в Программе, варьируется.

С самого начала в Программе участвовали как городские так и сельские поселения, в дальнейшем проект был распространен на все виды МО. С 2012 г. в отдельную категорию выделены муниципальные районы, а также добавлена возможность финансировать объекты бюджетной сферы, подотчетные районным властям: школы, ФАПы, дома культуры. С 2013 г. добавлены городские округа (Киров, Кирово-Чепецк, Котельнич, Слободской, Вятские Поляны). С 2014 г. крупным городским МО предоставили право выбора, в какой из категорий конкурса участвовать – в поселенческом конкурсе либо в конкурсе городов (где количество заявок не ограничено). Данное решение принимается представительным органом МО одновременно с принятием решения об участии в ППМИ на очередной календарный год.

Принципы Программы конкретизированы для каждого вида МО – конкурс проектов муниципальных районов отличается от конкурса городских поселений, и обе категории отличаются от конкурса в сельских поселениях. К примеру, муниципальные районы вправе представить на конкурс до трех заявок на общую сумму до 3 млн руб. Причем им предоставлена

---

<sup>53</sup> Юткина Ю. Бюджет Ставропольского края продолжает выделять средства на проект по поддержке местных инициатив. Газета «Ставропольская правда» от 29.05.2013г. Публикация на сайте издания. URL: [http://www.stpravda.ru/20130529/byudzhet\\_stavropolskogo\\_kraya\\_prodolzhaet\\_vydelyat\\_sredstva\\_na\\_p\\_68685.html](http://www.stpravda.ru/20130529/byudzhet_stavropolskogo_kraya_prodolzhaet_vydelyat_sredstva_na_p_68685.html)

возможность одновременно реализовать поселенческий и районный проекты в одном населенном пункте. Также районы получили возможность заявлять на конкурс проекты, связанные с объектами дополнительного образования детей. В городских округах количество заявок, подаваемых на конкурс, не ограничивается, но значительно выше уровень софинансирования из муниципального бюджета (10% против 5% во всех остальных видах поселений). Заявка в рамках городского округа оформляется от «целевой», юридически зарегистрированной группы – образованной по месту жительства (ТОС, ТСЖ, ЖСК) или социальной группы (общественная или иная некоммерческая организация). В каждой категории конкурса существуют финансовые ограничения для заявок на запрашиваемую областную субсидию. Отсутствует минимальный порог софинансирования проекта целевой группой, но размер ее вклада является одним из важнейших критериев отбора.

Наиболее ярко региональные особенности проявились в постоянном совершенствовании конкурсных критериев Программы. В Кировской области применяется ряд субъективных критериев, таких как «эмоционально-духовное значение от реализации инвестиционной программы», включающее в себя (1) повышение туристической привлекательности, (2) создание новой рекреационной зоны, либо особо охраняемой природной территории местного значения, (3) создание условий для демографической устойчивости, (4) способствование сохранению социальной жизни, (5) способствование сохранению и развитию культурного наследия, (6) способствование эффективному использованию природных ресурсов поселения, (7) способствование здоровому образу жизни. Также в заявках оценивается наличие муниципальной программы, направленной на развитие общественной инфраструктуры. Дополнительные баллы могут принести такие факторы как «мероприятия по уменьшению воздействия на состояние окружающей среды и здоровье населения» и «реализация проекта в монопрофильном МО» (моногорода). В конкурсе для городских округов и городских поселений заявителям присваиваются дополнительные баллы по итогам голосования населения посредством интернет-платформы «Йополис».

В 2013 г., помимо устойчивого набора критериев для оценки проектов, было решено добавить новый критерий: «Наличие общественного мнения по социально важным вопросам для населения». Это привело к появлению в Программе технологии интернет-голосования и стало одной из самых заметных кировских инноваций, обеспечив немалые информационные и репутационные дивиденды.

Очевидно, что возможность оперативного получения обратной связи от жителей сельских и городских поселений различается. Чтобы обеспечить объективный конкурсный отбор и сохранить равные условия для всех поселений, было решено в крупных городах области использовать верифицированное интернет-голосование в поддержку проектов. Площадкой для голосования была выбрана интернет-платформа «Йополис».

«Каждый житель, участвующий в проектах городов, мог зарегистрироваться на Йополисе и, пройдя верификацию через электронную почту и мобильный телефон, получить несколько миллионов виртуальных рублей для распределения между достойными, на его взгляд, проектами. На специальной странице проекта можно было посмотреть все заявки на интерактивной карте, узнать подробности и посмотреть фото, прокомментировать инициативы и выделить им деньги из своей виртуальной копилки. Проектам-победителям присуждались дополнительные баллы, что помогло им пройти конкурсный отбор. В проекте приняли участие 5 городов области: Киров, Котельнич, Вятские поляны, Слободской и Кирово-Чепецк<sup>54</sup>.

В первый же год использования технология показала отличный результат – 18 381 человек проголосовали за проекты Программы через интернет, что составляло в тот момент порядка 7% от всей интернет-аудитории Кировской области. В 2014-2015 гг. практика была продолжена. Интернет-портал «Йополис» стал дополнительной информационной площадкой для проекта в регионе и за его пределами.

Кировский проект с самого начала отличала высокая информационная активность. От лица власти главными спикерами и популяризаторами Программы были первые лица региона – губернатор Никита Белых и Мария Гайдар, на тот момент руководитель ведомства, отвечающего за проект. Позднее к информационной кампании присоединился заместитель Председателя Правительства Кировской области Д.А. Матвеев. Чиновники активно используют социальные сети, ведут персональные блоги, активно участвуют в информационных мероприятиях. Иницируют мероприятия, посвященные Программе на региональном и федеральном уровнях. Это, безусловно, подает пример главам администраций МО и привлекает внимание федеральных и областных СМИ.

Вся история реализации проекта по поддержке местных инициатив в Кировской области представлена на сайте Департамента социального развития области по адресу <http://socialkirov.ru>. Активно задействованы сайты районов Кировской области. Выпускаются буклеты и подробные пособия. Открытости и росту уровня доверия к программе способствует съемка заседаний конкурсной комиссии. Кроме того, вся информация о реализуемых инициативах публикуется на геопортале Кировской области и на портале «Йополис». За пять лет в Кировской области состоялось несколько конференций посвященных опыту внедрения ППМИ и десятки обучающих мероприятий для глав районов, поселений, сотрудников муниципалитетов и активистов.

Проведение комплексного социологического обследования региона на этапе запуска программы в 2010 г. и спустя три года реализации Программы предоставили уникальный

---

<sup>54</sup> Практики формирования и отстаивания общественных интересов: опыт регионов России. Под ред. В.Н. Якимца, Л.И. Никовской, А.В. Соколова. Ярославль: ИП Дурынин В.В. 2014. Стр 15. URL:[http://www.fsgo.ru/files/praktika\\_formirovaniya\\_i\\_otstaivaniya\\_obshestvennih\\_interesov\\_oput\\_regionov\\_rossii.pdf](http://www.fsgo.ru/files/praktika_formirovaniya_i_otstaivaniya_obshestvennih_interesov_oput_regionov_rossii.pdf)

материал для всесторонней оценки результатов ППМИ, ее востребованности и эффективности. Результаты социологических исследований доказывают, что ППМИ существенно влияет на удовлетворенность населения качеством социальных услуг и организацией местного самоуправления, а также на доверие населения к власти. Меняется оценка населением практики распределения бюджетных средств.

Приведем некоторые из результатов:

- 68% жителей области знают о проекте по поддержке местных инициатив;
- 95% жителей отмечают, что проекты были выбраны при непосредственном участии населения;
- более 90% жителей считают, что проблемы, решенные в рамках ППМИ, важными или очень важными;
- 82% жителей непосредственно пользуются результатами проекта;
- более 80% готовы вкладывать в программу собственные средства;
- 95% жителей уверены, что ППМИ должен продолжаться.

Завершить описание кировского проекта ППМИ можно выводами заместителя Председателя Правительства Кировской области Д.А. Матвеева <sup>55</sup>, которые вполне можно рассматривать как идеологическую программу региона:

- ППМИ гармонично вписывается в систему местного самоуправления.
- Делает бюджетный процесс более гибким и позволяет направлять бюджетные средства на решение проблем, до которых они раньше не доходили.
- Население реально участвует в местном самоуправлении.
- Решаются вопросы, входящие в компетенцию органов МО.
- Все процессы выполняются в соответствии с федеральными законами, регулирующими деятельность органов МО.
- Население принимает и активно поддерживает принцип своего участия в решении проблем – в ППМИ непосредственно участвует в среднем около 20% от всего населения, в некоторых муниципальных образованиях – больше 50%.
- Снижаются иждивенческие настроения и активизируется диалог населения – органы власти.
- Проект содействует развитию потенциала местных органов власти в части способности готовить и реализовывать проекты, а также вести конструктивный диалог с населением и хозяйствующими субъектами.

Стартовав с пилота в 6 районах в 2010 году, проект в Кировской области стал настоящим народным и сегодня реализуется на территории всего региона. Например, в

---

<sup>55</sup> Презентация «Реализация проекта по поддержке местных инициатив в Кировской области. Итоги реализации в 2012 году, перспективы и стратегия развития проекта на 2013 год» опубликована портале социальных услуг Кировской области URL: <http://socialkirov.ru/social/root/ppmi/Realisation/2012.htm>

собраниях в рамках ППМИ участвует около 20% взрослого населения, а в отдельных муниципалитетах этот показатель достигает 60%. Еще большее число граждан принимает участие в так называемых предварительных мероприятиях по обсуждению проектов: опросах общественного мнения, поуличных и подомовых собраниях и других встречах в формате небольших групп, суммарно собирающих до 70 % взрослого населения участвующих муниципалитетов. За это время воплощено в жизнь 1278 инициатив граждан, из них отремонтированы 434 автодороги, 322 объекта водоснабжения, 145 объектов благоустройства территории, 89 мест массового отдыха и другие проекты.

Отличительные особенности проекта ППМИ в Кировской области:

- Быстрое масштабирование Программы.
- Вовлечение в Программу всех МО.
- Отличие конкурсных условий для разных типов МО.
- Совершенствование конкурсных критериев Программы.
- Интернет-голосование за проекты.
- Организация информационной инфраструктуры проекта.
- Социологическое изучение эффектов Программы в Кировской области.

Важно отметить творческий подход и пластичность проекта в Кировской области, который позволяет оценить потенциал базового формата программы, возможности «дизайна» и адаптации к региональным потребностям и запросам региона. Заслуживают внимания инновации Кировского региона с точки зрения работы Программы в городах. ППМИ принято рассматривать как практику работы с сельскими поселениями, однако, кировский опыт реализации проекта в городских реалиях демонстрирует прекрасные результаты.

Безусловно, все инновации и находки Кирова – это результат длинного пути и серьезной работы. Развитие ППМИ в регионе происходило постепенно, по мере того как Программа набирала обороты и демонстрировала свою успешность. С каждым годом совершенствовались принципы проекта, конкурсные критерии отбора, рос уровень доверия всех субъектов проекта.

Таблица 8 – Процентное соотношение объемов софинансирования реализованных проектов ППМИ в Кировской области по годам

<b>Источник</b>	<b>2010 г.</b>	<b>2011 г.</b>	<b>2012 г.</b>	<b>2013 г.</b>	<b>2014 г.</b>
Область	78%	73%	71%	72%	70%
Муниципалитет	5%	8%	10%	12%	11%
Население	13%	12%	11%	9%	12%
Спонсоры	4%	7%	8%	7%	7%

Здесь следует иметь в виду, что большинство проектов в качестве софинансирования от населения и (или) спонсоров, помимо денежного вклада (представленного в таблице), имеют вклад в неденежной форме (труд, материалы и т.п.), влияющий на рейтинговую оценку проекта. Отметим также, что уровень софинансирования населением обязателен, но не регламентирован правилами. Доля софинансирования МО в кировской Программе – также один из важнейших критериев оценки. Можно видеть, что минимальный порог в 5% стабильно превышает. С 2013 года в программу были добавлены городские округа, для которых минимальный порог софинансирования составил уже 10%.

Тверская область: 2013-2015 гг.

В 2013 г. проект ППМИ был запущен в Тверской области. Реализацию Программы в Верхневолжье курирует областное Министерство финансов, что имело серьезное влияние как на задачи проекта, так и на региональный дизайн. Программа сразу встраивалась в систему межбюджетных отношений с МО и не повлекла дополнительных расходов для областного бюджета. Средства были изысканы за счет дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений и дотации на сбалансированность местных бюджетов. Процесс был постепенным, в первый год 25%, потом 50%, сейчас 65% дотации. Это полностью оправдало себя за счет большей эффективности практики ППМИ по сравнению с другими механизмами финансовой поддержки поселений, привлечения дополнительных внебюджетных средств.<sup>56</sup>

Деньги, полученные в результате софинансирования населения, идут в бюджетную систему как иные безвозмездные поступления. Инициативная группа собирает их в наличности, вклады оформляются по типовым ведомостям, далее все перечисляется через Сбербанк на счет бюджета по отдельному коду доходов. Финансовые процедуры абсолютно прозрачные – по отдельным кодам бюджетной классификации через казначейство можно отследить, сколько было начислено и из каких источников, как тратятся средства населения и субсидии местного бюджета.

Помимо стандартных причин запуска ППМИ, тверской проект ставит целью комплексный эффект:

- Не просто повышение эффективности работы органов МСУ, но обучение руководителей технологиям проектного управления и навыкам привлечения дополнительных источников дохода.
- Повышение финансовой грамотности населения и вовлечение в местное самоуправление.
- Создание системы общественно контроля за эффективностью использования бюджетных средств.

---

<sup>56</sup>Егоров И.И. ППМИ в Тверской области: цели, эффекты и перспективы развития. Журнал «Бюджет», №4 (149) апрель 2015г. стр 64.

- Внедрение технологии приоритизации распределения бюджетных средств с использованием ресурса местных сообществ.

Первый год ППМИ традиционно рассматривался как пилотный, но в отличие от других регионов, в тестовом режиме проекта участвовали все изъявившие желание поселения, как сельские, так и городские. В программу сразу включились все 36 муниципальных районов области, по 2 поселения от района. Этот шаг полностью себя оправдал – сработал рекламный эффект – на следующий год активность участия муниципалитетов существенно выросла. В первый год минимальный размер вклада населения был определен в 3%.

В качестве основных финансовых результатов реализации ППМИ в 2013 г. можно выделить следующие:

- средняя стоимость проектов-победителей составила 834,1 тыс. руб., при этом максимальная стоимость проектов среди победителей конкурсного отбора составила 3 684,5 тыс. руб.;
- средняя доля финансирования проектов-победителей за счет местного бюджета составила 21,4 %;
- средняя доля софинансирования проектов-победителей за счет безвозмездных поступлений от физических лиц составила 5,9 %.

Оценив финансовый эффект, Программу было решено развивать в 2015 г. и удвоить все показатели – количество поселений, реализованных проектов, размер субсидии. Местный бюджет теперь должен был софинансировать не менее 10% проекта, население – не менее 5%, запрашивать субсидию на один проект – до 700 тыс. руб.

Оценивая риски быстрого масштабирования, связанные с некачественным заполнением документов и возможностью фальсификаций, на втором году было решено усилить образовательный компонент Программы и автоматизировать конкурсный процесс. Так появилась «Школа ППМИ», которая сейчас стала визитной карточкой тверского проекта. «Школа ППМИ» работает в формате обучающих семинаров для поселений. Обучение является обязательной частью методики ВБ в каждом регионе, но только в Верхневолжье семинары проходят с использованием современных технологий. «Школа ППМИ» проходит в октябре, перед очередным запуском Программы и знакомит с планами и нововведениями. В малых группах, в форме деловой игры в течение дня можно пройти все этапы программы: как провести собрание, как заполнить заявку, как оформить конкурсную документацию, как работать с электронной системой, как формировать бюджет, как работать с бюджетом. Обучение проходит на конкретных примерах, участники фактически заполняют заявку в течение дня, а также учатся делать это на компьютере. Кураторы Программы, руководствуясь задачей формирования потенциала на местном уровне, планируют непрерывное развитие квалификации участников

проекта и даже аттестацию. Школу ППМИ проходят все руководители администраций поселений. За 5 дней работы школы удается обучить до 400 работников органов МСУ.

Вторым новшеством тверского проекта стало внедрение инновационного механизма подачи заявок на участие в конкурсе на получение субсидий – оформление в электронном виде и автоматическая проверка. Этот процесс закончился введением в действие в 2015 г. электронной системы «ППМИ Тверь» (<http://ppmi.tverfin.ru/>), которая нивелирует возможность технической ошибки при заполнении заявки, обеспечивает проверку в удаленном режиме и обратную связь. Теперь все документы на конкурс подаются онлайн в электронном виде. Все эти факторы значительно ускоряют процедуры и экономят время участников. Эта же система обеспечивает автоматический подсчет рейтинга, что делает его прозрачным и исключает возможность субъективных критериев. Помимо всего, для всех желающих есть возможность отслеживать ход проектов, иметь доступ ко все материалам и документам.

В 2015 г. программа вновь получила развитие. На её финансирование в областном бюджете было предусмотрено уже 64,8 млн руб., в дальнейшем цифра была увеличена до 96 млн. руб.<sup>57</sup> Кроме того, теперь от одного поселения разрешено подавать две заявки, увеличивается также максимальный размер субсидии из областного бюджета: для городских поселений он составит 800 тыс. руб., для сельских – 700 тыс. руб. В 2015 г. кураторы программы ожидают еще больше заявок со стороны муниципалитетов и увеличение количества проектов.

Таблица 9 – Динамика показателей ППМИ в Тверской области

<b>Показатели</b>	<b>2013 г.</b>	<b>2014 г.</b>	<b>2015 г.</b>
Поселения-участники ППМИ	72	151	220
Доля от всех поселений ТО (%)	21	44	60
Количество проектов	53	93	168
Региональная субсидия (млн руб.)	25,0	56,6	96,0
Софинансирование (млн руб.), в т.ч:	19,0	47,6	100,0 ?
местный бюджет (млн руб.)	13,3	30,0	
вклад населения (млн руб.)	4,2	13,5	
Стоимость проектов (млн руб.)	44,2	104,3	

<sup>57</sup> ППМИ: Тверская область - лидер по многим показателям. Сообщение пресс-службы Правительства Тверской области. Опубликовано на сайте газеты «Тверские ведомости» 02.04.2015г. URL: <http://vedtver.ru/news/48447>



Эксперты ВБ считают Тверской проект ППМИ одним из лучших с точки зрения администрирования всех составляющих программы и нацеленности на формирование местного потенциала. Опыт Верхневолжья рекомендован Советом Федерации РФ к распространению во всех субъектах<sup>58</sup>. Также отмечается очень высокий уровень софинансирования проектов со стороны населения – в 2014 г. он составил 13%. По общему уровню софинансирования Тверская область – абсолютный лидер среди регионов<sup>59</sup>.

Кураторы тверского проекта, помимо общего количества реализованных проектов и решения острых проблем в МО, говорят о следующих положительных результатах:

Все проекты 2013-2014 гг. были полностью реализованы, ни по одному не было допущено срыва сроков окончания работ. Благодаря контролю и вкладу местных жителей все проекты выполняются на очень высоком уровне.

Произошло повышение финансовой грамотности глав поселений и населения. В начале проекта 30% глав МО плохо обращались с компьютером, Программа явилась мощным стимулом для совершенствования всех необходимых навыков.

Осуществлено внедрение эффективного стимулирующего трансферта в существующую структуру межбюджетных отношений.

Апробированный в ППМИ механизм электронной системы подачи заявок планируется распространить на другие этапы бюджетного процесса региона, на работу с другими субсидиями.

Население стало лучше разбираться в процедурах бюджетирования, усилился контроль за бюджетными средствами.

Благодаря Программе студенты факультета государственного и муниципального управления получают практику работы с бюджетными технологиями. Конкурс для прохождения практики – 20 человек на место.

Нижегородская область: 2013-2014 гг.

ППМИ запущена в регионе в 2013 г. Проект курирует непосредственно Правительство области и лично губернатор Валерий Шанцев, организатором является Министерство внутренней региональной и муниципальной политики. Стартовала Программа при консультационной поддержке ВБ, однако, по завершению тестового периода, регион решил продолжать проект самостоятельно<sup>60</sup>. В настоящее время в прессе он все чаще называется

---

<sup>58</sup> В Тверской области отмечен двукратный рост местных инициатив. Опубликовано на портале «Тверской информационно-деловой центр» 15.05.2014г. URL:<http://tidc.ru/novosti/society/v-tverskoy-oblasti-otmechen-dvukratnyiy-rost-mestnyih-initsiativ.html>

<sup>59</sup>ППМИ: цель – решать задачи вместе. Опубликовано на сайте Министерства по делам территориальных образований Тверской области 11.02.2015г. URL:<http://www.minterobrto.ru/TGS/minterobrto/minterobrto.nsf/news/11-02-2015-17-37-00.html>

<sup>60</sup>Сергеев И.Местным инициативам увеличили поддержку. Коммерсантъ. Приволжье. Нижний Новгород. 22.07.14г. URL:<http://www.kommersant.ru/doc/2530290>

«социальным», «народным»<sup>61</sup> или прямо именуется «Народная инициатива», очевидно мимикрируя под партийный проект «Народный бюджет»<sup>62</sup>. Тем не менее, ВБ продолжает помогать с разработкой информационной системы для проекта, но уже вне публичного поля.

В порядке эксперимента в первый год проект стартовал в пяти северных районах области – Ветлужском, Тонкинском, Тоншаевском, Шарангском муниципальных районах и городском округе город Шахунья – где на обширных лесных пространствах рассредоточены небольшие поселения. У здешних муниципалитетов с их скромными бюджетами не хватало средств, чтобы прокладывать новые дороги, приводить в порядок жилые территории, улучшать инфраструктуру на селе. Проект был реализован в рекордно короткие сроки. В период с марта по октябрь 2013 г. были проведены все основные работы, включая тренинги для глав участвующих поселений, собрания населения по определению приоритетных проблем, подготовку заявок от поселений и конкурс микропроектов, отбор подрядчиков и выполнение работ.

Проект поначалу воспринимался как «деревенский», хотя и не исключал участия городских округов. На второй год расширение произошло также избирательно, добавились районы, которые относятся к центральной и южной зонам области. В последнее время все чаще высказываются предложения распространить программу на Нижний Новгород.

В первый год софинансирование со стороны населения и муниципального бюджета было определено в размере 3% и 10% соответственно, спонсорский вклад приветствовался, но не регламентировался. Максимальный размер субсидии на реализацию одного проекта – 2 млн руб. В 2014 г., оценив потенциал проекта и финансовый энтузиазм на местах, параметры были скорректированы в сторону увеличения местного софинансирования – 5% и 20% соответственно. «Когда я увидел, что активность очень высокая и у жителей, и у представителей бизнеса, которые работают в районах области, было принято решение расширить программу в 2014 г.: вместо 5 районов – участников программы 2013 г. – теперь 26, вместо 32 проектов – 192, объем финансирования из областного бюджета увеличился в 5 раз, до 100 млн руб.», – заявил Валерий Шанцев<sup>63</sup>. «Мы с одной стороны хотели поощрить наиболее эффективные районы. Но было желание помочь и отстающим, тем, кто загорелся этой идеей. В будущем планируется охватить программой все районы», – пояснила характер расширения территории министр внутренней региональной и муниципальной политики Светлана Чернышева<sup>64</sup>. Таким

---

<sup>61</sup>Правительство Нижегородской области в 2015 году выделит 150 млн. рублей на проект поддержки местных инициатив. Опубликовано на сайте НТА Приволжье 18.02.2015г. URL: <http://www.nta-nn.ru/news/item/?ID=255322>

<sup>62</sup>Ершов А. Комментарий. «Народная инициатива» бьет финансовые рекорды. Газета «Крестьянские ведомости». 14.03.2015г. URL: <http://www.agronews.ru/news/detail/139597/>

<sup>63</sup>Итоги реализации программы поддержки местных инициатив в Нижегородской области. Информация Пресс-службы Губернатора и Правительства Нижегородской области от 26.01.2015г. URL: <http://nko-pfo.ru/6795>

<sup>64</sup>Иванов А. Проект поддержки местных инициатив охватит всю Нижегородскую область. Российская газета. 17.04.2014г. URL: <http://www.rg.ru/2014/04/17/reg-pfo/ppmi.html>

образом, расширение географии проекта не происходило спонтанно, а отчасти являлось механизмом для увеличения мотивации.

Перечень рекомендованные для обустройства и ремонта объектов общественной инфраструктуры не отличается от базовых параметров ППМИ, реализуемой ВБ. А вот список критериев оценки проектов Нижегородская области был несколько расширен:

- первичность получения субсидии на реализацию проекта по поддержке местных инициатив;
- отсутствие прецедента возврата неизрасходованной части средств субсидий на реализацию проекта по поддержке местных инициатив, их нецелевого использования или невыполнения принятых обязательств в случае, если участнику конкурсного отбора предоставлялась вышеназванная субсидия в предшествующих годах;
- очередность подачи конкурсной заявки (в случае наличия участников конкурсного отбора с одинаковым количеством баллов преимуществом обладает участник конкурсного отбора, подавший заявку раньше).
- в процедуре оценки также учитывается экономический эффект программы (проекта): получение дополнительных доходов в муниципальный бюджет в результате реализации проекта и количество создаваемых рабочих мест.

В 2015 г. проект распространен уже на все районы и городские округа, за исключением нескольких крупных городов. В связи с этим были добавлены ограничения по количеству заявляемых на конкурс проектов – от одного сельского, городского поселения муниципального района, от одного административно-территориального образования городского округа не более 2, от городских округов – город Арзамас, город Первомайск, город Саров – не более 8. Такие же ограничения касаются размера гарантированной субсидии: не более 8 млн руб. на проекты, представленные от крупных городов, не более 2 млн руб. от всех остальных поселений.<sup>65</sup>

Таблица 10 – Динамика показателей ППМИ в Нижегородской области

<b>Показатели</b>	<b>2013 г.</b>	<b>2014 г.</b>	<b>2015 г.</b>
Участники программы	5 мун. районов	26 районов и гор. округов	50 районов и гор. округов
Поселения-участники ПМИИ	32	225	
Проекты	75	192 из 246	план -600
Региональная субсидия (млн руб.)	20,0 (63%)	100,0	150,0
Софинансирование (млн руб.), в т.ч:	11,9 (37%)	79,5	

<sup>65</sup> Постановление правительства Нижегородской области № 193 от 07.04.2015 года. Официальный сайт Правительства Нижегородской области URL:<http://government-nnov.ru/?id=166717>

местный бюджет (млн руб.)	6,2 (19%)	51,1 (28%)	
вклад населения (млн руб.)	4,1 (13%)	17,8 (10%)	
Спонсоры (млн руб.)	1,6 (5%)	10,6	
Стоимость проектов (млн руб.)	31,9	179,5	

Прогноз размера субсидии на 2016 г. – 300 млн руб.

Следует признать, что, несмотря на развитие собственного бренда и реализацию проекта без поддержки ВБ, нижегородская программа сохранила методологию и основные параметры, присущие практике ППМИ. ВБ со своей стороны также признает эту преимущество, считая, что рамках программы достигнуты значительные результаты по всем трем основным целевым показателям: развитие объектов местной инфраструктуры, участие населения, привлечение внешних (в том числе внебюджетных) источников.

Правительство региона работает над совершенствованием проекта и планирует автоматизировать систему подачи и конкурсной оценки заявок. Сейчас проект понимается как программа развития территорий МО и позиционируется правительством региона как инструмент для развития института МСУ и повышения открытости в деятельности органов власти.

Социальный эффект реализации Программы в нижегородском регионе превалирует над финансовыми задачами, хотя последние не менее важны. Этот двойственный эффект ППМИ можно проиллюстрировать следующим примером из уст губернатора области: «Я лично ездил, смотрел, как эти проекты реализуются, беседовал с жителями. Здесь даже не экономический эффект главное, а то, что мы этими проектами объединяем людей, они собираются вместе, решают общие вопросы. Для этого и нужно местное самоуправление. Я заметил, что жители населенных пунктов, где был реализован ППМИ, относятся к выполненным проектам, как к собственным, не жалеют средств на их реализацию, принимают меры по обеспечению их сохранности. Например, в рабочем поселке Шайгино Тоншаевского района в рамках проекта был произведен ремонт автодороги. Жители поселка обратились в районную администрацию с требованием прекратить движение по данной дороге тяжелой грузовой техники, сами предприняли для этого определенные действия. Основным мотивом при этом было то, что «дорога построена и на наши деньги, и мы хотим ее сохранить»<sup>66</sup>.

Неоднократно отмечалось, что отличие нижегородского проекта от других регионов – разнообразие реализуемых проектов. В нижегородской типологии представлены самые разные объекты: бани, тротуары, детские площадки, благоустройство территорий. Это означает, что программа поддержки местных инициатив в области имеет очень адресный характер,

<sup>66</sup> Правительство Нижегородской области в 2015 году выделит 150 млн. рублей на проект поддержки местных инициатива. Опубликовано на сайте НТА Приволжье 18.02.2015г. URL: <http://www.nta-nn.ru/news/item/?ID=255322>

позволяя в каждом отдельном случае выявлять и решать проблемы, важные именно для конкретного населенного пункта<sup>67</sup>.

Республика Башкортостан: 2014-2015 гг.

Впервые Программа была представлена в Башкортостане в 2013 г. Несколько месяцев Минэкономразвития республики проводило подготовительные работы для заключения соглашения с ВБ. Меморандум о взаимопонимании между Правительством Башкортостана и ВБ был подписан 22 мая 2013 г. на Инвестиционном форуме EuroMoney, далее состоялся ряд переговоров, в частности, в рамках Петербургского экономического форума-2013. Программа довольно долго проходила необходимые согласования с контролирующими инстанциями.

Власти региона воспринимают проект как новую государственную технологию по работе с местными инициативами<sup>68</sup> и определяют цель проекта следующим образом – вовлечение местных жителей и расширение участия гражданского общества в принятии решений, контроле и мониторинге предоставления социальных и коммунальных услуг на местном уровне, а также повышение эффективности использования бюджетных средств в сфере развития объектов социальной инфраструктуры.

В Башкирии состоялся первый опыт внедрения ППМИ на республиканском уровне. Представители Минэкономразвития подошли ответственно к запуску и детально изучили опыт реализации Программы в других регионах. Была выбрана и обучена местная команда консультантов для работы на местах. Особенно значимым стал опыт работы консультантов по обучению и взаимодействию с группами людей, навыки проведения массовых собраний, опыт администрирования различных проектов. Для представителей администрации районов и сельских поселений была организована конференция, посвященная практике и методологии ППМИ. Была подготовлена солидная база для информационной кампании в различных СМИ.

Программу решено было реализовывать на территории 7 районов Зауралья – Абзелиловский, Баймакский, Бурзянский, Зианчуринский, Зилаирский, Учалинский, Хайбуллинский – всего 109 поселений, включая 2 городских и 107 сельских.

В каждом населенном пункте организовывались собрания, где обсуждались наиболее острые местные проблемы. На итоговых собраниях присутствовали представители ВБ, которые помогали организовать голосование и выбрать один проект из нескольких предложенных. Но даже при таком основательном подходе были отмены собраний из-за неявки, демонстрировалось недоверие к проекту<sup>69</sup>. Но в целом количество поселений, включившихся в Программу (102 из 111) и процент населения, вовлеченного в башкирскую Программу, был

---

<sup>67</sup> Шульга И., Сухова А., Хачатрян Г. Брошюра «Программа поддержки местных инициатив в России: итоги реализации и факторы успеха», М., 2015, стр. 9.

<sup>68</sup> Министерство подписало Соглашение с МБПП. Сообщение пресс-службы Минэкономразвития РБ от 17.02.2014г. URL: [http://minecon.bashkortostan.ru/presscentre/news/2014/02/17/news\\_680.html](http://minecon.bashkortostan.ru/presscentre/news/2014/02/17/news_680.html)

<sup>69</sup> Казиханов Р.В. Разговоры о пассивности населения далеки от истины. Финансово-экономический журнал «Бюджет», №4 (148) апрель 2015г., стр 68.

одним из самых высоких среди региональных практик, что может в частности объясняться патриархальным укладом местных сообществ.

В 2014 году из республиканского бюджета было выделено 59,5 млн руб. Стоимость всех проектов (без учета неоплаченного труда) оценена в 82,1 млн руб. Общая сумма заключенных контрактов составила 75,6 млн руб., образовавшаяся экономия по результатам закупок – 9 млн руб. Общая стоимость реализации Программы 94,1 млн. руб. Характерно, что необычайно высокую активность продемонстрировало местное бизнес-сообщество. По общему объему привлеченных внебюджетных средств (23%) Башкирия сразу вошла в число лидеров Программы.

Таблица 11 – Минимальный размер софинансирования (% от суммы выделяемой субсидии) и фактический местный вклад (по итогам ППМИ в 2014 г.)

<b>Софинансирование</b>	<b>Мин. вклад</b>	<b>Факт</b>	<b>Сумма (млн руб.)</b>
Региональная субсидия			59,5
Местное софинансирование, в т.ч.:			34,5
Вклад бюджетов МО	5%	11%	9,0
Денежный вклад населения	3%	9%	7,1
Денежный вклад спонсоров		8%	6,4
Неоплачиваемый труд населения	не огр		5,7
Неоплачиваемый труд спонсоров	не огр		6,3
Общая стоимость проектов			94,0

Суммарный объем субсидии на поддержку проектов одного поселения не может превышать 1,5 млн руб. От поселения может быть представлено не более двух заявок. Подготовленная инициативной группой и подписанная главой администрации поселения заявка подлежит согласованию с администрацией муниципального района.

Любопытно, что в Башкирии ввели новый элемент заявки – любые дополнительные материалы и документы, подтверждающие актуальность проблемы. Например, такими документами могут быть результаты творческих народных конкурсов – презентации, детские поделки, рисунки, частушки, сочинения. Интересными новациями в конкурсной процедуре можно считать следующие критерии оценки заявки: роль любых СМИ и публикаций в процессе отбора актуальной проблемы и разработки заявки, введение гибкой шкалы оценки разных видов и объема местного вклада<sup>70</sup>. Таким образом, создается сильная мотивация для местных глав, местного бизнеса и населения к совместному участию и софинансированию проектов.

Проблемные точки первого года, которые отмечались кураторами программы:

<sup>70</sup>Постановление Правительства Республики Башкортостан №227 от 23.05.2014г. URL: <http://www.npa.bashkortostan.ru/db/2014/05/201405260007.pdf>

- высокие затраты на администрирование проекта;
- длительные сроки разработки документации и процедур согласования;
- недостаточная стандартизация документов проекта.;
- погодные и сезонные ограничения;
- риск фальсификации ключевых требований к заявке (активность сообщества, результаты обсуждения, расчет смет);
- не закреплена процедура использования средств, образовавшихся в результате экономии;
- низкая активность молодежи.

Остается добавить, что в Башкирии республиканская субсидия на проект ППМИ выделялась за счет ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года». Прокурорская проверка выявила нарушение в её реализации. Так, в соответствии с правилами ФЦП, гранты на реализацию проектов с участием сельских жителей предоставляются как органам местного самоуправления, так и территориального общественного самоуправления сельских поселений. В Башкортостане действуют 5 данных организаций. Несмотря на это, в Постановлении Правительства республики изначально было закреплено право на получение грантов лишь за муниципалитетами. По требованию прокуратуры были внесены изменения в постановление Правительства<sup>71</sup>.

Хабаровский край: 2014 - 2015 гг.

Хабаровский край был выбран как пилотная территория среди регионов Дальнего Востока. Несмотря на то, что в тексте Постановления губернатора о выделении субсидии из краевого бюджета, фигурировали территории как городских, так и сельских поселений, для реализации программы в 2014 г. были определены 15 сельских поселений четырех муниципальных районов (Бикинский, Вяземский, им. Лазо и Хабаровский районы).

Хабаровская ППМИ ориентирована в первую очередь на развитие социальной инфраструктуры в МО. Параметры Программы стандартные – организаторы выбрали 10 направлений для выдвижения проектов.

В методику оценки проектов заложены следующие 8 критериев:

- социальная эффективность реализации проекта;
- степень участия населения в определении и решении проблемы, на которую направлен проект;
- степень участия населения МО в обеспечении эксплуатации и содержании объекта после реализации проекта;

---

<sup>71</sup> В Башкирии выявили нарушение в грантовой поддержке сельских жителей. Сообщение на сайте ToDay News Ufa от 25.02.2015г. URL:<http://tdnu.ru/article/finance/v-bashkirii-vyyavili-narushenie-v-grantovoj-podderzhke-selskikh-zhitelej>

- количество созданных и (или) сохраненных в рамках реализации проекта рабочих мест;
- уровень софинансирования проекта со стороны бюджета поселения;
- уровень софинансирования проекта со стороны населения;
- уровень софинансирования проекта со стороны сторонних организаций;
- использование СМИ при разработке проекта.

Основные требования к заявкам:

- число заявок, поданных от муниципалитета, не может превышать число населенных пунктов, входящих в его состав.
- общая сумма субсидий краевого бюджета на один муниципалитет не может превышать 2 млн руб.
- софинансирование со стороны муниципального бюджета (поселения) не может быть меньше 5% от суммы субсидии. Минимальное софинансирование со стороны населения – не менее 1% от суммы субсидии. Приветствуется привлечение внебюджетных средств (финансовые средства спонсоров).

Всего за первый год было реализовано 13 проектов в сельских муниципалитетах. В 2014 г. в этих населенных пунктах были открыты три спортивно-игровые площадки, пожарная часть, реконструирована библиотека, отремонтирован дом культуры, проложены две системы водоотведения, установлено дорожное ограждение и освещение, обустроена зона массово-культурного отдыха, сквер, проведена реконструкция моста, построен детский городок. В результате реализации этих проектов в селах будет создано 39 рабочих мест.

Таблица 12 – Минимальный размер софинансирования и фактический местный вклад (по итогам ППМИ в 2014 г.)

<b>Софинансирование</b>	<b>Мин. вклад</b>	<b>Факт</b>	<b>Сумма (млн руб.)</b>
Вклад бюджетов МО	1%	11%	2,95
Денежный вклад населения и спонсоров	3%	11%	2,79
Неоплачиваемый труд населения	не огр	13%	3,43
Субсидия региона		65%	17,37
Общая стоимость проектов			26,54

Учитывая тестовый режим проекта, были приняты все заявки, в двух случаях даже по 2 проекта от одного поселения. То есть конкурсный механизм отбора не использовался, оценка проектов повлияла на ранжирование проектов, но не на отсев. Интересно, что первоначально в краевом бюджете на субсидию в 2014 г. выделяли 8 млн руб. Данных средств в полном объеме хватило бы на реализацию только пяти проектов, получивших первые места в рейтинге. Министерством экономического развития и внешних связей края было принято решение в 2014



г. поддержать также оставшиеся 10 заявок. В связи с этим, были внесены изменения в краевой бюджет и МО получили возможность реализовать в первый год все проекты, предложенные населением.

Фактический объем местного софинансирования проектов превысил предварительный расчет на порядки. В два раза больше средств выделили муниципалитеты, и в десять раз больше, чем планировалось, составил вклад местного населения.

После отладки системы планируется увеличить объемы финансирования и создать на её основе эффективный инструмент восстановления общественной инфраструктуры городских и сельских поселений края, позволяющий ежегодно реализовывать 90–100 проектов», – отметил Губернатор Вячеслав Шпорт<sup>72</sup>. Региональную программу поддержки местных инициатив планируется расширить на все городские и сельские поселения Хабаровского края.

Программа продолжила свою работу в 2015 г. Объявлено о выделении 40 млн руб. на цели ППМИ, предположительно это позволит поддержать 25-30 проектов.

Республика Северная Осетия-Алания: 2015 г.

Меморандум о сотрудничестве и взаимопонимании был подписан представителями Правительства Республики Северная Осетия-Алания и ВБ 11 декабря 2014 г. Первым совместным проектом стала ППМИ. Реализовывать Программу будут в рамках соглашения ВБ с Министерством туризма, предпринимательства и инвестиционной политики республики<sup>73</sup>.

Пилотными территориями стали 31 поселение двух районов – Ирафского и Моздокского. Подключились к программе 18 поселений. В бюджете республики на 2015 г. для целей ППМИ зарезервировано 4 млн руб. в рамках ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года». Этого должно хватить для реализации 5-6 лучших проектов. Предполагается, что республиканский бюджет покроет до 95% стоимости проектов.

Подготовка к запуску проекта началась в конце 2014 г. В декабре были проведены первые семинары для глав поселений районов. В начале 2015 г. во всех населенных пунктах прошли сельские сходы жителей, сопровождаемые экспертами ВБ. Разработкой проектно-сметной документации занимались местные власти, при консультативном участии ВБ. Предварительно, в начале февраля, для них были организованы тренинги-семинары по подготовке документов для получения финансовой поддержки. Документы по проектам должны быть представлены в правительственные органы республики до 1 апреля.

---

<sup>72</sup> Увеличены расходы бюджета на программу поддержки местных инициатив в Хабаровском крае. Сообщение опубликовано на сайте ИА АМУР ПРЕСС 31.07.2014г. URL: [http://amurpress.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=25579:2014-07-31-00-30-53&catid=1:latest-news&Itemid=69](http://amurpress.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=25579:2014-07-31-00-30-53&catid=1:latest-news&Itemid=69)

<sup>73</sup> Всемирный банк готов поддержать социальные проекты в Северной Осетии. Сообщение на сайте Правительства Республики Северная Осетия-Алания от 10.12.2014г. URL: <http://www.rso-a.ru/index.php/pravitelstvo-respubliki-4/2900-vsemirnyj-bank-gotov-podderzhat-sotsialnye-proekty-v-severnoj-osetii.html>.

Собрания жителей в поселениях привлекают сотни участников, что неудивительно, учитывая культурные и административные особенности региона. В Кизлярском сельском поселении Моздокского района число участников собрания составило 1160 человек, это стало абсолютным рекордом Программы в России<sup>74</sup>.

Жители села Лескен, где проживают более 3 тыс. человек, решили, что для сельского пожарного автомобиля требуется помещение и место для размещения дежурного караула. Для этих целей подходит гараж бывшего колхоза, требующий капитального ремонта. По первоначальным оценкам, стоимость работ превысит 1 млн руб., при этом около 300 тыс. руб. согласились внести сами местные жители. В ходе выявления проблемы для проекта, жители использовали нестандартный подход, взяв на вооружение метод «праймериз» – от каждой улицы были выбраны делегаты, которые уже затем голосовали на общем собрании по выдвинутым инициативам.

Еще одна предложенная инициатива касается обустройства водопровода в малокомплектной школе горного селения Одола, куда на учебу привозят детей из соседних сел. Жители всех сел согласились поддержать проект, дополнить средства гранта готовы как местное население так и спонсоры, выходцы из сел. Среди основных проблем, отобранных жителями для реализации – утилизация мусора, очистные сооружения и водоснабжение.

Обсуждения на сельских сходах позволили выявить острейшие местные проблемы, которые вряд ли будут поддержаны в рамках ППМИ из-за высокой стоимости их реализации, но, возможно, подтолкнут власти к другим вариантам их решения. В небольшом поселке Тельмана, где пришли в негодность две водонапорные башни и это грозит населению остаться летом без воды, стало очевидно, что необходимая реконструкция значительно превышает сумму гранта, и средств населения также будет недостаточно. В итоге местные власти решили включить этот объект в республиканскую программу, что тоже можно считать положительным эффектом ППМИ. Эта ситуация показывает, что инструменты ППМИ, в этом примере это совместное обсуждение проблем поселения, позволяют находить дополнительные возможности для их решения.

В селении Чикола (административный центр Ирафского района) серьезной проблемой является утилизация бытового мусора. Как утверждают жители, этот вопрос давно вышел за рамки одного большого села и имеет районный характер. Это стало очевидно после обсуждения и в других поселениях района. Однако комплексное решение такой задачи потребует десятков миллионов рублей что не предусмотрено средствами Программы и не может быть софинансировано населением в рамках одного локального проекта. Данная ситуация демонстрирует пределы методики ППМИ, однако дает возможность местным властям

---

<sup>74</sup> В Северной Осетии реализуется программа поддержки малых инвестпроектов. Сообщение на сайте информационного агентства Regnum 07.05.2015г. URL: <http://www.regnum.ru/news/economy/1922380.html#ixzz3Zk4xZ7Xd>

корректировать свои бюджетные программы, исходя из необходимости решения проблем, которые местные жители сочли первоочередными. Такой подход в перспективе, безусловно, обеспечит поддержку как проекту ППМИ так и местным органам власти.

«Главное – люди поняли, что от их активности зависит решение проблем, и немаловажную роль сыграла открытость обсуждения: не власть, а люди самостоятельно обозначали проблемы в порядке приоритетности, к тому же вся эта процедура была прозрачна и понятна», – сказал консультант ВБ по Ирафскому району Алан Тегаев<sup>75</sup>.

### *Российские инновации в области инициативного бюджетирования*

Партийная инициатива «Народный бюджет»: 2011 г.

В 2011 г. партия «Единая Россия» выступила с инициативой публичного обсуждения федерального трехлетнего бюджета на 2012-2014 гг. – партийный проект получил название «Народный бюджет». Председатель Правительства РФ Владимир Путин предложил провести аналогичные обсуждения по региональным бюджетам в субъектах РФ на всех уровнях власти с привлечением общественных организаций и населения на местах, чтобы сформировать бюджет страны на основании консолидированного мнения всего общества.

Предполагалось, что в регионах обсуждение составляющих бюджета будет проходить на трех уровнях: отраслевом, межмуниципальном и муниципальном. Все поступившие предложения и замечания в ходе обсуждения «Народного бюджета» должны были быть учтены в проекте областного бюджета. Низовой уровень обсуждения – на заседаниях городских, сельских и поселковых советов – мог помочь скорректировать местные бюджеты с помощью жителей. Мнение регионов, соответственно – найти свое отражение в федеральном бюджете.

Формирование «Народного бюджета» стало одним из трех направлений работы Общероссийского Народного фронта, наряду с выявлением народных избранников через праймериз и сбором предложений в «Народную программу». Ответственный организатор координационного совета ОНФ, член Президиума регионального политсовета Партии Виталий Лихачев пояснил цель начинания: «Хотелось бы в одном русле с федерацией сформировать бюджет области и перейти к формированию муниципальных и поселковых финансовых документов. Приоритеты для них вместе с нами формулируют и обсуждают простые люди. Мы учитываем мнения жителей крупных городов и отдаленных хуторов: где какая должна стоять детская площадка, где надо закончить строительство садика, а где – заложить новую больницу. Далее будет проведен мониторинг, сведения обобщим и включим заявки в программу»<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Гамерланов Д. Общественные инициативы жителей двух районов Северной Осетии получают поддержку из бюджета региона. Кавказский узел. 05.03.2015г. URL: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/258309/>

<sup>76</sup> В Волгоградской области формируют Народный бюджет. Сообщение на сайте партии «Единая Россия» от 06.07.2011г. URL: <http://er.ru/news/54972/>

Идеология партийного проекта «Народный бюджет» ограничивалась несколькими задачами: формирование максимально результативного бюджета при минимальных вложениях, согласование основных позиций с интересами большинства, проживающего на конкретной территории и исполнение бюджета под контролем этого большинства. В проект также была заложена антикоррупционная составляющая – через создание механизма самоорганизации населения и контроля над распределением доходов. Все вместе должно было способствовать становлению гражданского общества и укреплению диалога «власть-общество».

Партийную инициативу поддержал Минфин России, который согласился вынести на обсуждение подготовленные основные параметры бюджета на 2012-14 гг. Первое селекторное обсуждение с регионами прошло с участием министра финансов Алексея Кудрина. Всего было запланировано семь совещаний, посвященных вопросам социальной сферы, обороны, жилищного строительства, образования, здравоохранения. «Я думаю, что сегодня закладывается новая традиция. Это, по сути, преднулевое чтение. И это означает, что мы расширяем тот состав экспертов и общественных сил, которые участвуют в его подготовке», – сказал Алексей Кудрин<sup>77</sup>.

Процедура обсуждения местных бюджетов в 2011 г. выглядела следующим образом.

Первый этап. В двадцатых числах июня началось рассмотрение региональных финансовых документов. Отраслевые слушания по региональным бюджетам должны были завершиться до 1 августа. Только за первый месяц в регионах прошло 160 общественных слушаний по региональным бюджетам. В них приняли участие 35 тыс. человек.

Второй этап – районные, городские и поселковые обсуждения бюджетов, на которые выносятся дополнительные доходы бюджетов. Статьи, касающиеся текущего финансирования, к примеру, зарплат, строительства объектов и т.д. не затрагиваются. О сроках проведения слушаний на местах общественность извещают СМИ. На районном уровне был выбран формат межрайонных конкурсов на получение денег на районные проекты из региональных бюджетов (до 1 сентября). На муниципальном и поселковом – сходы жителей, на которых обсуждались муниципальные бюджеты (до 1 октября). Заседания городских, сельских и поселковых советов, стартующие в октябре, должны были утвердить бюджеты, скорректированные с помощью жителей.

Организаторами обсуждений на местах стали координационные советы ОНФ. Фракции «Единой России» осуществляли контроль за процессом и должны были подключаться в случае необходимости. После всех уровней обсуждений, выбор вносимых в бюджеты предложений, принимали уже парламентарии. Регионы самостоятельно принимали решение,

---

<sup>77</sup> Ботухов А. «Единая Россия» и Объединенный народный фронт готовятся к отбору кандидатов в будущую Думу. Сюжет Первого канала от 19.06.2011г. URL:<http://www.1tv.ru/news/polit/178853>

как организовывать обсуждения и сбор предложений. Но, как правило, были доступны следующие варианты участия:

- принять участие в обсуждениях «Народного бюджета», организуемых органами власти;
- [заполнить анкету](#) на сайте (или распечатать бланк) и направить ее организаторам;
- оставить предложения участникам тематических пикетов;
- передать письменные предложения с пометкой «Народный бюджет».

По предварительным оценкам партийного руководства «Единой России», региональные бюджеты 2011 года в рамках «Народного бюджета» должны были составить 83 млрд руб. К примеру, в Хабаровске под контролем ОНФ должны были оказаться 400 млн руб., в Челябинской и Волгоградской областях – по 1,5 млрд руб.<sup>78</sup> Было отмечено, что не все регионы активно включились в работу над обсуждением бюджетов на площадках ОНФ. Лучшего всего процесс был организован в Иркутской, Свердловской, Омской, Рязанской и Волгоградской областях. Предполагалось наладить работу по контролю за расходованием принятых с учетом общественного мнения бюджетов, чтобы избежать возможных корректировок со стороны исполнительной власти. К сожалению, открытых данных по результатам проекта найти не удалось. Единичные случаи – такие как Красноярск, который публикует статистику по предусмотренным и исполненным мероприятиям проекта «Народный бюджет» с 2012 г., лишь подтверждают этот вывод<sup>79</sup>.

Бюджетная инновация «Единой России» 2011 г. в той или иной степени получила поддержку во всех регионах и активно обсуждалась несколько месяцев. Надо признать, что в большинстве из них «Народный бюджет» так и не вышел за пределы предложенной базовой модели, предполагающей общественные обсуждения и сбор наказов депутатам, хотя в некоторых регионах проект создал предпосылки для серьезных бюджетных инноваций. Несколько областей сумели трансформировать проект в новаторские практики работы с местным бюджетом. Это «Народный бюджет» Тульской области, проекты «Народная инициатива» в Иркутской и Тамбовской областях, работающие в течение нескольких лет, и стартовые программы «Народный бюджет» в Ульяновской и Вологодской областях.

«Народный бюджет» Тульской области: 2011-2015 гг.

Тульский проект «Народный бюджет» направлен на определение и реализацию социально значимых проектов на территориях МО области с привлечением граждан и организаций к деятельности органов МСУ в решении проблем местного значения. Проект был

---

<sup>78</sup> Гальченко: Формировать региональные и муниципальные бюджеты может каждый. Сообщение на сайте партии «Единая Россия» от 21.07.2011 г.: <http://er.ru/news/56022/>

<sup>79</sup> Раздел «Народного бюджета» на сайте администрации Красноярска URL: <http://www.admkrsk.ru/citytoday/finance/budget/Pages/default.aspx>

предложен губернатором Владимиром Груздевым в рамках партийной кампании «Единой России» и стартовал в 2011 г.

Параметры «Народного бюджета» за несколько лет практики были существенно модернизированы, но идеология и цели остались неизменными.

Цели проекта:

- развитие потенциала органов местного самоуправления и более активное привлечение граждан к деятельности органов местного самоуправления, повышение заинтересованности жителей Тульской области в участии и решении проблем местного значения, формирование активной жизненной позиции населения;
- развитие механизмов взаимодействия власти и населения, повышение уровня доверия населения к власти за счет его участия в выявлении и согласовании путей решения острых проблем, в выборе, реализации и мониторинге программ;
- повышение эффективности бюджетных расходов за счет вовлечения общественности в процессы принятия решений на местном уровне и усиления общественного контроля за действиями органов местного самоуправления.

В первые годы реализации (2011-2013 гг.) «Народный бюджет» распространялся исключительно на сельские населенные пункты и предусматривал выделение субсидий муниципалитетам на проекты по ремонту водопроводных сетей, восстановление освещения и опиловку деревьев. Выбор объектов был нормативно ограничен коммунальной сферой и определялся органами местного самоуправления с учетом мнения населения. Обязательным условием финансирования было совместное обсуждение проблем и выбор объектов для финансирования на сельских сходах. За время реализации проекта «Народный бюджет» работы по модернизации коммунальной инфраструктуры сельских поселений проведены более чем на 1,8 тыс. объектах. С 2011 по 2013 гг. на эту программу было выделено 376 млн руб. из бюджета области<sup>80</sup>.

С 2014 г. проект был распространен на городские муниципалитеты и поселения. Выбор объектов стал принципиально иным. Главное, что появилось в программе – это обязательное софинансирование и конкурсный механизм выбора проекта. «Проекты-победители определяются в результате областного конкурса, при этом балльная система оценки гарантирует объективность принимаемых конкурсной комиссией решений. Бюджетные деньги выделяются областью только при условии софинансирования проекта не ниже определенного программой уровня со стороны населения, муниципального образования и физических и

---

<sup>80</sup> Ярошевский В.С., Сафонова М.В Народному бюджету народный размах. Финансово-экономический журнал «Бюджет». №2 (146) февраль 2015г., стр.36.

юридических лиц, индивидуальных предпринимателей»<sup>81</sup>. В целях экономии денежных средств населения правительство Тульской области договорилось с Тульским филиалом ОАО «Сбербанк России» о невзимании процентов за перечисление средств по проекту «Народный бюджет». Отбор непосредственных исполнителей (поставщиков, подрядчиков) по мероприятиям проекта осуществляется в соответствии с законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Расширены были и параметры проектов – добавились объекты городской и социальной инфраструктуры, в частности многоквартирные дома, парки, ДК, досуговые центры. Опыт Тульской области позволяет говорить, что жители очень активно участвуют в софинансировании ремонта многоквартирных домов. Особенности городского уклада предполагают участие представителей юридически оформленных территориальных групп жителей – КТОСы, ТОСы, ТСЖ и организационно оформленных социальных групп (советы ветеранов, инвалидов, клубы по интересам и т.д., СНТ). В сельских поселениях основной формой участия является собрание жителей. Модель экстра-бюджетирования, добавленная в программу, обеспечила увеличение бюджета проектов почти в два раза. При размере субсидии 377 млн руб., софинансирование составило 238 млн руб (МО – 121, население – 72, спонсоры – 45), что увеличило бюджет программы в 2014 г. до 616 млн руб.

Программа в 2015 г. претерпела еще ряд изменений. Важным элементом программы стал портал «Открытый регион-71» ([www.openregion71.ru](http://www.openregion71.ru)), на котором теперь сосредоточено несколько сервисов проекта. Помимо общей информации и образцов документов, появился механизм онлайн подачи заявки, интернет-голосование и контроль за реализацией каждого проекта. Система подсчета баллов по каждой заявке автоматизирована, комиссия лишь подписывает протокол. Вся информация по проектам – место, характер работ, подрядчик, бюджет, итоги голосования, балльная оценка проекта, фотографии объекта «до» и «после» – доступны всем желающим. Одним из критериев оценки проектов в 2015 г. становятся результаты интернет-голосования за проекты. Кроме того, с 2015 г. отменена возможность участия жителей и спонсоров работами и материалами, допускается только денежное софинансирование. Принимать участие в программе «Народный бюджет-2015» теперь могут и члены садовых некоммерческих организаций, при условии, что участвующие в конкурсе объекты находятся в муниципальной собственности. Заявки готовятся совместно МО и инициативной группой и принимаются через портал «Открытый регион-71» от муниципалитета населенного пункта. Сбор средств с населения начинается только после победы заявки на конкурс. Количество заявляемых проектов на конкурс не ограничено.

Критерии начисления баллов в проекте «Народный бюджет» в 2015 г.:

---

<sup>81</sup> Открытое государственное и муниципальное управление: организационно-правовые аспекты и практика реализации: учебное пособие / под общ. ред. А.А. Спиридонова. – Тула: Изд-во ТулГУ, 2014.

1. Софинансирование. В каждой категории проект оценивается по 10-бальной шкале в зависимости от максимального и минимального процентов софинансирования всех представленных проектов. Максимально допустимая стоимость проекта с учетом всех источников софинансирования составляет 2 млн руб. для сельских поселений и 3 млн руб. для городских поселений и округов. Минимальный размер софинансирования: МО – 10%, население сельских поселений – 5%, городских поселений – 8%, в части выполнения работ в многоквартирных домах – 15%, в части выполнения работ в садовых товариществах – 35%. Доля со стороны юридических лиц (спонсорская помощь): для сельских поселений – 5%, для городских поселений – 8%.

2. Позитивное социально-культурное влияние. Оценивается потенциал проекта по четырем направлениям: природа, социализация, культура и здоровье.

3. Актуальность (острота) проблемы для целевой группы проекта.

4. Количество прямых благополучателей от реализации проекта. Чем больше благополучателей, тем более высокий балл присваивается проекту.

5. Соотношение числа косвенных благополучателей к прямым. Количество всех лиц, потенциально способных получить пользу от проекта, разделенное на количество прямых благополучателей.

6. Стоимость проекта на одного прямого благополучателя. Чем больше благополучателей у проекта, тем меньше его стоимость на одного человека, и тем выше будет оценка проекта.

7. Степень участия населения в идентификации проблемы и подготовке инвестиционной проекта. Определяется как соотношение числа собранных подписей в поддержку проекта (взрослые жители) к числу взрослых прямых благополучателей, согласно протоколу собрания (схода).

8. Наличие мероприятий по уменьшению негативного воздействия на состояние окружающей среды и здоровья населения.

9. Количество голосов, отданных за проект на сайте [www.openregion71.ru](http://www.openregion71.ru).

Параметры тульской программы 2015 г. вплотную приблизились к параметрам программы ППМИ ВБ, реализуемой в Кировской области. Среди сходств можно отметить гибкую систему критериев оценки, стимулирующую софинансирование, различие параметров софинансирования для городских и сельских поселений, юридически оформленные целевые группы проекта, контроль за ходом реализации проекта, роль интернет-технологий в реализации проекта, в частности, голосование за проекты. Тульский проект гармонично вписан в систему местного самоуправления и бюджетную систему региона.

Среди отличий «Народного бюджета» от кировской ППМИ можно выделить исключительную роль МО в процессе формирования и подачи заявки на конкурс. Например,



условием предоставления субсидии является документальное подтверждение предусмотренных средств местного бюджета на реализацию проекта с указанием статей расходов в виде выписки из бюджета МО. Следует отметить отсутствие в конкурсной документации тульской программы требований отчетности о состоявшихся обсуждениях, фото или видеозаписи собраний и сходов. Тульская программа «Народный бюджет» ориентирована исключительно на объекты коммунального хозяйства. Их перечень закреплен в положении о проекте, главным распорядителем бюджетной субсидии МО является инспекция Тульской области по государственному архитектурно-строительному надзору.

Проект «Народная инициатива» Иркутской области: 2011-2015 гг.

Проект «Народная инициатива» в Иркутской области также был инициирован партией «Единая Россия» в 2011 г. в ходе общероссийского обсуждения «Народного бюджета». Далее он был поддержан правительством региона и стал развиваться самостоятельно. В первый год проекта использовался механизм дотаций городским округам и муниципальным районам области. В дальнейшем предпочтение было отдано межбюджетным трансферам (целевые субсидии) из регионального бюджета. В среднем бюджет проектов составляет 500 млн руб. ежегодно. Проект «Народная инициатива» позиционируется как самостоятельная разработка и формально может быть отнесен к практике ИБ.

Основные параметры программы:

- участвуют все уровни поселений региона – городские, сельские поселения, муниципальные районы. Ежегодно субсидия пересматривается и распределяется исходя из фактической численности населения и наличия нарушений по реализации проекта;
- обязательное софинансирование со стороны муниципальных бюджетов в размере от 1 до 10 % в зависимости от степени дотационности МО;
- быстрореализуемые проекты по рекомендованным регионом «программным» направлениям. Структура проектов незначительно меняется от года к году, например в 2012 г. поддерживались проекты, направленные на приобретение спецтехники, в 2013 г. чаще финансировались проекты, связанные с детскими садами и школами. Приоритетными направлениями в реализации программы в 2014 г. в Иркутской области станут ремонт объектов социальной сферы и организация водоснабжения населения;
- выбор инициатив должен происходить с обязательным участием населения на ежегодных сходах и собраниях.

Идеология первого года проекта – реализация принципов местного самоуправления и решение первоочередных проблем на местах с учетом мнения жителей – в дальнейшем претерпела некоторые изменения. К задачам привлечения жителей к управлению территорией

и решению самых острых местных проблем, добавились финансовые и административные задачи, такие как восполнение бюджетного дефицита муниципалитетов, координация взаимодействия МО 1 и 2 уровня, переход на «программный бюджет», экономия бюджетных средств.

Следует отметить следующие особенности иркутской практики:

1. Не применяется методика выдвижения и отбора проектов населением (сколько человек должно участвовать в сходе, как проходит голосование, как отбираются инициативы).
2. Население участвует только в процедуре выдвижения инициатив, жители недостаточно вовлекаются в подготовку заявки, в контроль за реализацией проекта.
3. Отсутствует конкурсный механизм отбора проектов. Для получения финансирования достаточно формально соблюсти регламент проекта.
4. Административная зарегулированность проекта. Например, из проекта исключаются поселения, где средняя заработная плата в сферах дошкольного образования и учреждений культуры ниже значений, утвержденных дорожными картами на этих территориях. Соответственно жители этих МО лишаются возможности реализовать свои инициативы. Кроме того, это может спровоцировать конфликт между населением и администрацией МО.
5. «Программный» принцип предоставления субсидии не обеспечивает реального рейтинга проблем поселения в ходе отбора инициатив. Слишком высока роль центра и администраций МО в определение тематики и фокуса инициатив.
6. Требуется пристального внимания значительное снижение процента освоения субсидии на местах. Возможно, проблема лежит в методологии проекта.
7. Отсутствует системное изучение хода реализации проекта в регионе: влияние проекта на настроения населения, динамика доверия к проекту, лояльность органам власти.
8. Отсутствует образовательный компонент, что часто приводит к подготовке некачественных смет и регламентов.

Необходимо упомянуть широкую вариативность проектов иркутской практики ИБ. Во многом благодаря именно «программному принципу» финансирования, в орбиту проекта попадают дошкольные, школьные, досуговые, медицинские учреждения. Финансируются не только инфраструктурные строительные проекты, но и текущие нужды учреждений, например покупка карнавальных костюмов или музыкальных инструментов. Более того, выделение средств на выполнение полномочий муниципальных районов на межселенных территориях позволяет реализовывать проекты разного уровня.

Заслуживает внимания созданная в регионе система информирования о ходе реализации проектов на официальных сайтах муниципалитетов и правительства. Все желающие могут ознакомиться с фотографиями «до», «в процессе» и «после» реализации проекта, суммами потраченных средств, сроками реализации проекта. Интересен опыт использования интернет-голосования в процессе отбора инициатив на сайте <http://expert.irkobl.ru/poll> в ИАС «Живой регион».

Таблица 13 – Сводные показатели проекта «Народная инициатива»

Год	Субсидии (млн руб.)	Вклад МО	Проекты	МО - получатели субсидии
2011	627,0 (дотации)	Нет данных	Нет данных	Городские округа, муниципальные районы области
2012	500,0	Нет данных	1600	437 – городские округа и сельские поселения
2013	1000,0	50,3	2000	471 – городские округа, муниципальные районы, сельские поселения
2014	500,0 (факт. 326,5)	24,6	1500	436 – 8 городских и 428 сельских поселений
2015	300,0			433 – 8 городских и 425 сельских поселений

С 2012 г. субсидия распределяется между городскими округами и поселениями с учетом численности населения. Часть средств на эти цели поступила из федерального бюджета в рамках программы модернизации здравоохранения, остальная часть в рамках проекта «Народная инициатива».<sup>82</sup> В 2013 г. субсидии впервые были направлены не только городским округам и поселениям, но и муниципальным районам на выполнение их полномочий на межселенных территориях и в сфере образования: городские округа (23% – 230 млн руб.), муниципальные районы (25% – 250 млн руб.) и поселения области (52% – 520 млн руб.). Субсидия распределялась исходя из численности населения. Впервые были установлены дополнительные условия предоставления субсидий (необходимость документально подтвердить софинансирование, отсутствие задолженностей по уплате обязательных платежей, согласование с профильными министерствами региона «дорожных карт»). Это привело к тому, что деньги на «Народные инициативы» стали получать только те муниципалитеты, которые довели среднюю заработную плату в сферах дошкольного образования и учреждений культуры

<sup>82</sup> Хмельницкая А. Народные инициативы - в здоровье. Статья из газеты: Еженедельник «Аргументы и Факты» № 39 26.09.2012г. URL: <http://www.irk.aif.ru/politic/vlast/80657>

до значений, утвержденных дорожными картами на территориях<sup>83</sup>. Введение новых критериев вызвало критику проекта.

Уже в 2014 г. подведение итогов года показало, что наметились серьезные проблемы в реализации программы. Некоторые муниципалитеты отказываются от участия в программе «Народная инициатива» в связи с несостоявшимися сходами граждан. В ряде случаев было выявлено нецелевое расходование средств, использование средств проекта на текущие мероприятия муниципалитета. Это привело к тому, что часть МО не была допущена к участию в проекте. Состоявшиеся проверки обнаружили направление средств на объекты, не находящиеся в муниципальной собственности или не переданные МО области в установленном порядке. Завышается стоимость проектов, некачественно оформляются сметы и документация – по ряду конкурсов стоимость мероприятий снижалась более чем на 50%.

Мониторинг показал, что по состоянию на 1 сентября 2014 г. реализовывалось 1343 мероприятия, а контракты были заключены по 637 мероприятиям – это 47%. В полном объеме было выполнено только 197 мероприятий, что составляло 15% от общего числа. Субсидии были перечислены в 221 МО, это 53% от общего объема средств. Получили деньги из областного бюджета семь городских округов и 214 поселений.<sup>84</sup>

В итоге в 2014 г. фактически было освоено около 326,5 млн руб. субсидии (из выделенных 500 млн руб.). Начальник управления госрегулирования экономики министерства экономического развития края Марина Петрова прокомментировала наметившиеся проблемы следующим образом: «Нужно обратить внимание, что в прошлом году 91 муниципальное образование, в основном это сельские поселения, не освоили деньги в полном объеме, в 25 населенных пунктах процент освоения колеблется от 37% до 95%. Среди поселений показатель освоения выделяемых субсидий снизился с 99% в 2012 году до 94,3% в 2014 году»<sup>85</sup>. В 2015 году вместо заявлявшихся ранее 500 млн руб., субсидия на проекты «Народной инициативы» была сокращена до 300 млн руб.<sup>86</sup>

Программа «Народная инициатива» Тамбовской области: 2012-2015 гг.

Идея реализации проекта «Народная инициатива» принадлежит губернатору Олегу Бетину. В 2012 г. Тамбовская область получила грант правительства за высокие показатели работы по итогам 2011 г. Часть гранта решено было направить в города и районы области для

---

<sup>83</sup> Королев С. Можно ли считать народными «народные инициативы» в Приангарье? Публикация в интернет-блоге «БГ Иркутск» от 01.08.2013г. URL: <http://bg-irkutsk.livejournal.com/3521268.html>.

<sup>84</sup> Полоцкая Л., Рымарева М. по материалам ИА «Байкал Инфо». «Народные инициативы» в Иркутской области должны продолжиться в 2015 году. Публикация на сайте «Парламентские вести» от 26.09.2014г. URL: <http://www.vsp.ru/social/2014/09/26/547146#sthash.mQV7sBhQ.dpuf>

<sup>85</sup> Рымарева М. по материалам ИА «Байкал Инфо». Больше контролировать «Народные инициативы» на местах призвали депутатов от «ЕР» в Иркутской области. Публикация на сайте «Парламентские вести» от 19.02.2015г. URL: <http://www.vsp.ru/social/2015/02/19/551575#sthash.Pv7CHpxA.SVPMh67t.dpuf>

<sup>86</sup> На реализацию «Народных инициатив» в Иркутской области направят 300 миллионов рублей. Публикация по материалам пресс-службы правительства Иркутской области от 21.04.2015г. URL: <http://www.irk.ru/news/20150421/initiative/>

решения проблем местного значения с обязательным условием участия жителей в определении объектов финансирования. Практика реализация этих проектов получила название «Народная инициатива».

Основные параметры тамбовской программы<sup>87</sup>.

- Создание общественных советов. Было создано 277 общественных советов и инициативных групп по реализации программы «Народная инициатива». В общественные советы при главах городских и сельских поселений вошли лидеры общественного мнения, руководители различных форм ТОС, работники бюджетной сферы, предприниматели.
- Участие жителей поселений в выборе проектов для реализации. Мнение жителей о первоочередных проблемах поселения выясняется в ходе опросов. Далее эти проблемы обсуждаются на сходах граждан и в трудовых коллективах (обязательно участие не менее 1/3 жителей), по итогам которых проходит сбор подписей за одобренные на собраниях инициативы. На основе собранных подписей формируется рейтинг проблем, требующих решения.
- Каждый сельсовет получает фиксированную сумму на реализацию проектов (например, 150 тыс. руб.). В рамках этой суммы готовятся бюджеты проектов, получившие больше всего подписей. Проекты должны быть представлены в администрации области.
- На средства «Народной инициативы» могут быть решены вопросы благоустройства, освещения улиц, ремонта дорог, социальных учреждений, объектов жизнеобеспечения (канализационные и водопроводные сети) и другие мероприятия по выбору граждан.
- На официальных сайтах районных администраций осуществляется мониторинг реализации проектов: публикуются протоколы сходов, описания проектов и фотоотчеты о ходе работ в режиме «до» и «после».

Проект реализовывался в 2012-2013 гг. и был заморожен в 2014 г. За два года в МО области прошло 874 собрания, в которых приняло участие свыше 62 тыс. человек. Членами общественных советов собрано около 100 тыс. подписей в поддержку проектов, принятых на общих собраниях. В 2012 г. был реализован 651 проект. Общая стоимость всех проектов составила около 70 млн руб. В 2013 г. для дальнейшей реализации проекта было выделено более 45 млн руб., реализовано 660 проектов.

В конце 2014 г. было объявлено, что 168,3 млн руб., выделенные Тамбовской области правительством РФ за эффективную работу исполнительной власти, будут направлены на

---

<sup>87</sup> Народная инициатива. Продолжение. Материал издания «Тамбовский курьер». Опубликовано на портале [dialog.pronko.org](http://dialog.pronko.org/monitoringsmi/news/narodnaya-iniciativa-prodolzhenie) 08.10.2014г. URL: <http://dialog.pronko.org/monitoringsmi/news/narodnaya-iniciativa-prodolzhenie>

продолжение проекта «Народная инициатива» в 2015 г. Планируется запуск интернет-ресурса «Народная инициатива». Предполагается, что на сайте будут проводиться еженедельные опросы в разрезе каждого района и города, жители области смогут высказывать свои мнения по наиболее актуальным темам. Результаты опросов станут учитываться при принятии решений органами власти<sup>88</sup>.

Одним из положительных следствий проекта можно считать активизацию процессов МСУ на местах и выявление лидеров местных сообществ. В работу советов по реализации проекта «Народная инициатива» было вовлечено 2020 человек. Уже в 2013 г. на выборах в органы МСУ Тамбовской области большая часть этого актива была выдвинута кандидатами в депутаты и главы, при этом 1782 человека получили поддержку населения.

Говоря о проблемах, возникавших в ходе реализации проекта, можно привести мнение начальника управления по взаимодействию с органами МСУ администрации Тамбовской области Александра Дерябина: «... отсутствие соглашения среди жителей на уровне населенного пункта; незнание в мелких поселениях законодательства о закупке товаров и услуг для муниципальных нужд; непонимание главами районов ситуации и стремление консолидировать и использовать средства по своему усмотрению на латание дыр в бюджете района. Более того, бывали случаи, когда на местах пытались вложить средства в объекты, которые не являлись собственностью сельских поселений. К примеру, в региональную администрацию были поданы проекты, предлагающие отремонтировать здание сельского совета или купить автомобиль главе сельсовета»<sup>89</sup>.

Программа «Народный бюджет» Ульяновской области: 2015 г.

Объявлено, что в 2015 г. в Ульяновской области начнется реализация проекта «Народный бюджет», разработанного региональным Министерством финансов. Инициатива активно продвигается партией «Единая Россия» и губернатором региона Сергеем Морозовым: «В самое ближайшее время будут подписаны соответствующие распоряжения, и уже в рамках обсуждаемого сейчас бюджета на ближайшее трехлетие мы приступим к реализации проектов, подготовленных на основе местных инициатив»<sup>90</sup>.

Планируется развитие ульяновского «Народного бюджета» в трех направлениях.

- «Открытый бюджет», который уже реализуется с 2007 г. В рамках этого направления публикуются основные бюджетные показатели на сайте Минфина

---

<sup>88</sup> Дьяковский О. Хорошая инициатива. Народная. Газета «Народная трибуна» №15 от 08.04.2015г. Опубликовано на сайте Тамбовский областной портал URL: <http://www.top68.ru/officially/khoroshaya-initsiativa-narodnaya-49379>

<sup>89</sup> Народная инициатива. Продолжение. Материал издания «Тамбовский курьер». Опубликовано на портале dialog.pronko.org 08.10.2014г. URL: <http://dialog.pronko.org/monitoringsmi/news/narodnaya-iniciativa-prodolzhenie>

<sup>90</sup> С 2015 года в Ульяновской области начнется реализация проекта «Народный бюджет», разработанного на основе местных инициатив граждан. Сообщение на официальном сайте Правительства Ульяновской области 24.10.2014г. URL: <http://www.ulgov.ru/news/regional/2014.10.24/36031/>

региона, была разработана электронная и бумажная версии «Путеводителя по областному бюджету Ульяновской области-2014».

- «Народный бюджет» как программа поддержки местных инициатив, направленных на решение вопросов местного значения. В 2014 г. был первый опыт выделения гранта проекту в поселении Троицкий Сунгур Новоспаского района, население которого решило построить у себя ФОК. МО «Троицко-Сунгурское сельское поселение» знаменито тем, что активно внедряет новые социальные технологии. Например, по инициативе местного населения в селе был введен институт старших по улицам, совершаются подворные обходы вместе с депутатом местного Совета. Кроме того, все сельские улицы поделены между местными предприятиями. Было создано школьное акционерное общество, активно работает клуб местных активистов, регулярно проходят сельские сходы. Благодаря совместным усилиям администрации, спонсоров и финансовому участию сельчан, уже удалось реализовать немало проектов, направленных на благоустройство села и развитие его инфраструктуры<sup>91</sup>. В 2015 г. этот формат намерены распространить на городские и сельские поселения и развивать ближайшие три года. Предусмотрена областная субсидия, которая позволит поддержать в 2015 г. 5-6 проектов, победивших в конкурсе проектов развития МО, подготовленных на основе местных инициатив – на лучший проект МСУ. По словам министра финансов Ульяновской области Екатерины Буцкой, обязательным условием их предоставления является обеспечение софинансирования: со стороны МО – не менее 10% от стоимости проекта; со стороны населения городского поселения – не менее 12%; со стороны населения сельского поселения – не менее 5%. Кроме этого, проект не должен финансироваться за счет других направлений расходов областного бюджета<sup>92</sup>. Проект предусматривает участие населения в контроле за ходом реализации проекта.
- Третьим направлением программы является партисипаторный бюджет, когда методом жеребьевки выбирается бюджетная комиссия, определяющая на какие проекты расходовать средства. Объявлено, что этот формат будет внедряться на муниципальном уровне в 2016 г.<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> Трубнякова Е. Новые горизонты Троицкого Сунгура. «Российская газета» - Экономика Поволжья №6383 (111). Опубликовано на сайте 20.05.2014г. URL:<http://www.rg.ru/2014/05/20/reg-pfo/selo.html>.

<sup>92</sup> Постановление Правительства Ульяновской области от 6 ноября 2014 г. N 501-П Доступ из справочно-правовой системы «ГАРАНТ.РУ» 29.11.2014г. URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/ulyanovsk/586467/#ixzz3b5TEywnD>

<sup>93</sup> Екатерина Буцкая ответила на вопросы читателей журнала «Делового обозрения». Публикация на сайте Министерства финансов Ульяновской области от 29.09.2014г. URL: <http://ufo.ulntc.ru/index.php?mgf=rez&name=chief/20140929.txt>

В ноябре 2014 г. в пяти МО состоялись кустовые семинары-совещания в рамках реализации ППМИ. В течение недели специалисты Министерства финансов, Министерства сельского, лесного хозяйства и природных ресурсов, Министерства строительства, ЖКХ и транспорта, Управления внутренней политики Ульяновской области, Агентства по развитию сельских территорий работали с представителями МО нескольких районов. В числе прочих обсуждались вопросы формирования инициативных групп, подготовки проектно-сметной документации для объектов, предложенных населением к реализации в 2015 г.<sup>94</sup>

Прием заявок на конкурс осуществлялся со 2 февраля по 30 марта 2015 г. В конкурсе планировали принять участие около 77 городских и сельских поселений региона. К конкурсному отбору было допущено 47 поступивших проектов.

Таблица 14 – Типология заявок ППМИ в Ульяновской области в 2015 г.

<b>Тематика проектов</b>	<b>Количество заявок</b>
Проекты строительства и благоустройства парков и аллей (для общего отдыха, детских, семейных)	9 заявок
Организация водоснабжения	8 заявок
Содержание мест захоронения	5 заявок
Ремонт или благоустройство районных домов культуры	4 заявки

Также были представлены проекты установки или капитальной реставрации памятников солдатам-освободителям, ремонта спортивных залов, строительства спортивных площадок; благоустройства придомовых территорий, установки уличного освещения, обеспечения пожарной безопасности и создания культурно-досуговых центров.

В течение апреля конкурсная комиссия будет рассматривать и анализировать проекты в соответствии со специально разработанной методикой. По результатам конкурсного отбора сформируется итоговая балльная оценка каждого проекта и определится размер субсидий лучшим заявкам<sup>95</sup>.

Проект «Народный бюджет» Вологодской области: перезапуск в 2015 г.

Проект «Народный бюджет» в Вологодском регионе стартовал еще в 2011 г. в рамках кампании ОНФ и Единой России, направленной на создание механизма обсуждения региональных и муниципальных бюджетов. В июле 2011 г. правительством Вологодской области было выделено от 150 тыс. до 1,5 млн руб. каждому сельскому поселению с тем, чтобы

<sup>94</sup> Завершен очередной этап реализации проекта поддержки местных инициатив Публикация на сайте Министерства финансов Ульяновской области от 19.11.2014г. URL: <http://ufo.ulntc.ru/index.php?mgf=rez&name=news\20141119-1.txt>

<sup>95</sup> К конкурсу проектов местных инициатив допущено 47 заявок из муниципальных образований Ульяновской области Публикация на сайте Правительства Ульяновской области от 06.04.2015г. URL: <http://www.ulgov.ru/news/regional/2015.04.06/38401/>



жители поселений на сельских сходах смогли определить конкретные направления своих расходов. По мнению секретаря регионального Политсовета вологодского отделения Партии «Единая Россия», председателя Заксобраний области Николая Тихомирова: «Эта инициатива себя полностью оправдала. И сегодня уже на 95% выполнены те объемы работ, которые намечено было осуществить»<sup>96</sup>.

Второй этап проекта – сбор предложений жителей в областной бюджет, который был реализован в форме анкетирования. Было получено более 280 тыс. анкет с предложениями. После проведенного анализа анкет было выявлено, что главный вопрос для районов области – это строительство и ремонт дорог, далее по значимости шли ремонт школ и больниц, строительство спортивных центров.

В 2012-2014 гг. общественность могла влиять на статьи расходов областного бюджета, рекомендуя увеличить или уменьшить расходы на то или иное направление. ОНФ осуществлял функцию контроля за исполнением бюджета. Такое положение проекта на региональном уровне сохранялось вплоть до конца 2014 г. Исключением стал опыт г.Череповец, где в 2013 г. начался эксперимент с одноименным названием, который был рассмотрен в отдельном разделе, посвященном практике ПБ.

В 2015 г. «Народный бюджет» в Вологодской области перезапустили в новом формате, предусматривающем механизм экстра-бюджетирования. За реализацию проекта отвечает Департамента финансов и Молодежное Правительство. Областной бюджет предоставляет субсидию МО (не более 1 млн руб. для городского поселения и не более 0,5 млн руб. для сельского поселения) в размере 28 млн руб., которая должна покрыть 50% стоимости проектов, отобранных в результате конкурса. Основным условием предоставления субсидии будет обеспечение софинансирования проекта за счет средств местного бюджета – не менее 35%; со стороны населения городского/сельского поселения – не менее 5%; со стороны юридических и индивидуальных предпринимателей – не менее 10%. На конкурс будут приниматься проекты, направленные на создание условий для организации досуга; сохранение, использование и популяризацию объектов культурного наследия; обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта; организацию благоустройства территории поселения.

Участниками могут стать:

- инициативные группы, созданные на собраниях граждан в МО;
- официально зарегистрированные товарищества собственников жилья (ТСЖ) и территориальные общественные самоуправления (ТОСы);
- организационно оформленные общественные организации и объединения.

---

<sup>96</sup> В Вологодской области работы в рамках проекта «Народный бюджет» выполнены на 95%. Публикация на официальном сайте партии «Единая Россия» от 10.11.2011г. URL:<http://er.ru/news/65754/>.

В настоящее время постановлением Правительства области создана рабочая группа, готовится нормативная база по реализации проекта, формируются инициативные группы на местах. Правительство планирует заложить средства на реализацию проекта «Народный бюджет» на период 2016-2017 гг. Проект уже вошел в госпрограмму «Управление региональными финансами» на 2015-2020 гг., разработанную областным Департаментом финансов<sup>97</sup>.

ТОС как инновационная модель развития народной демократии

В статье 27 Федерального закона №131-ФЗ территориальное общественное самоуправление определяется как самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Главный недостаток законодательного регулирования деятельности ТОС заключается в том, что в Федеральном законе №131-ФЗ и большинстве положений о ТОС муниципальных образований детально прописаны лишь организационные моменты – порядок создания ТОС, разработка устава, утверждение границ, регистрация в органах местного самоуправления и т.д. При этом совершенно не разъясняются возможности, которые открывает ТОС гражданам в содержательной деятельности – решении проблем и задач территории<sup>98</sup>.

Между тем функции этого института местного самоуправления могут быть очень разнообразными – от обеспечения безопасности территории, организации мероприятий в сфере культуры, спорта, образования, социальной защиты. Они могут содействовать занятости населения, контролировать сферу ЖКХ, а также реализовывать инвестиционные проекты, призванные развивать территорию. Деятельность ТОС стимулирует социально-экономическую активность и занятость старшего и среднего поколения, особенно в сельской местности. Преимуществом является привлечение населения к решению локальных проблем территорий, мотивация их к активной общественной и социальной роли в жизни местного сообщества.

В ряде регионов реализация различных практик ИБ обеспечивает ТОСам доступ к бюджетным средствам для решения вопросов местного значения и способствует их становлению в качестве полноценных действующих субъектов МСУ. В качестве примера можно привести программу ППМИ Кировской области. Правила Программы рассматривают ТОС, наряду с ТСЖ, ЖСК и прочими общественными объединениям, как целевую группу Программы, которая имеет право заявить проект на конкурс. Что, безусловно, стимулирует развитие в регионе этой формы самоорганизации.

---

<sup>97</sup>Сегодня дан старт проекту «Народный бюджет». Сообщение на официальном портале Правительства Вологодской области от 13.02.2015г. URL: [http://vologda-oblast.ru/novosti/segodnya\\_dan\\_start\\_proektu\\_narodnyy\\_byudzhet/](http://vologda-oblast.ru/novosti/segodnya_dan_start_proektu_narodnyy_byudzhet/)

<sup>98</sup>Харченко К.В. Консолидированный обзор по теме «Территориальное общественное самоуправление как ресурс стратегического развития муниципальных образований» от 31.07.2014г. Опубликовано на сайте проекта «Муниципал» 08.04.2014г. URL: <http://municipal-sd.ru/?q=node/561>

В других регионах были предприняты иные формы поддержки деятельности ТОС в виде разработки правовой базы, организации конкурсов на получение грантов, развитие совещательных форматов или ресурсных программ.

#### Проектное управление деятельности ТОС в Архангельской области

Значительным опытом государственной поддержки ТОСов обладает Архангельская область, развивающая этот институт с 1998 г. С 2011 г. начало работать Министерство по развитию местного самоуправления, внедряется программно-целевой метод финансирования движения ТОС. С этого времени субсидии на проектную деятельность ТОС стали получать не только сельские, но и городские поселения и округа, регулярно проводятся обучающие семинары, создан интернет-портал (<http://tos29.ru/>). Важной вехой стало принятие в феврале 2013 г. областного закона от 22 февраля 2013 г. № 613-37-ОЗ «О государственной поддержке территориального общественного самоуправления в Архангельской области», одного из немногих региональных законов о поддержке ТОС.

Все это не могло не привести к увеличению количества органов ТОС. На 01 января 2014 г. в области зарегистрирован 751 орган ТОС, из них – 593 в сельских поселениях, 122 органа ТОС в городских поселениях и 41 – в городских округах. На апрель 2015 года ТОСов в Архангельской области было уже 830, тогда как в 2010 году общее количество составляло – 317. Органы ТОС осуществляют свою деятельность в регионе во всех муниципальных районах и практически во всех городских округах (Архангельске, Северодвинске, Новодвинске, Котласе и Коряжме).

Региональная система поддержки ТОС состоит из трех основных блоков: организационной структуры, программно-целевого метода работы с ТОС и проектной деятельности ТОС. Организационную структуру представляют: совет по ТОС Архангельской области при Губернаторе Архангельской области; советы по ТОС и сеть поддержки ТОС в МО Архангельской области. Программно-целевой метод работы с ТОС определяют подпрограмма № 2 «Развитие территориального общественного самоуправления в Архангельской области (2014–2020 гг.)» в государственной программе Архангельской области «Развитие местного самоуправления и государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций (2014–2020 гг.)» и локальные программы по ТОС в 18 МО Архангельской области. Проектное управление деятельности ТОС представлено конкурсом проектов по территориальному общественному самоуправлению в МО Архангельской области.

Основной формой господдержки ТОС в Поморье является субсидирование проектов на конкурсной основе. Конкурсы проектов ТОС проводятся муниципалитетами в рамках заключенных соглашений с Министерством по развитию местного самоуправления Архангельской области. Соглашения с муниципалитетами заключаются в первом квартале года. Муниципалитеты со своей стороны должны предусмотреть в своих бюджетах средства на

софинансирование проектов. В финансировании проектов ТОС участвуют средства областного бюджета и в обязательном порядке – МО, а также привлеченные и собственные средства органов ТОС. Софинансирование возможно: за счет вклада ТОС в виде собственных средств – материальных и денежных вложений, волонтерского труда и других не денежных ресурсов; за счет привлечения частных пожертвований, благотворительных и иных средств. Решение о целесообразности поддержки проектов ТОС принимает конкурсная комиссия. Важнейшим условием является соответствие содержания проекта заявленному приоритетному направлению, определенному соглашением о предоставлении субсидии на поддержку ТОС между администрацией района и Министерством по местному самоуправлению и внутренней политике Архангельской области. Победившие проекты должны быть реализованы до конца календарного года.

Критерии оценки проектов:

- актуальность и значимость проблемы, на решение которой направлен проект; соответствие приоритетным направлениям; эффективность (соотношение затрат и планируемых результатов);
- наличие и размер средств и ресурсов, привлеченных из внебюджетных источников; наличие конкретных и значимых результатов проекта;
- опыт работы по реализации проектов, взаимодействия с учреждениями, организациями, органами МСУ при решении вопросов, отнесенных уставом ТОС к предмету его ведения;
- устойчивость проекта (возможность продолжения деятельности после окончания финансирования);
- круг лиц, на которых рассчитан проект (количество граждан, привлеченных к реализации проекта, количество граждан, на которых направлен эффект от реализации проекта).

За период реализации программных мероприятий по субсидированию деятельности ТОС при вкладе областного бюджета 65,3 млн руб., на данные цели были направлены средства местных бюджетов в размере 38,32 млн руб. и привлечены средства из внебюджетных источников в сумме порядка 120 млн руб. Это может свидетельствовать о достаточно высокой эффективности вложений средств областного бюджета. В 2013 г. субсидии были направлены в 19 муниципальных районов и 5 городских округов, что позволило поддержать 343 проекта из 482 поданных на муниципальные конкурсы. Субсидия из областного бюджета в 2013 году составила 21 млн руб., что в 2 раза больше, чем в 2012 г. При этом более 15 млн руб. были самостоятельно привлечены органами ТОС. В 2014 г. у ТОСы получили из бюджета 12 млн руб., из которых более 7 млн составили средства местных бюджетов, дополнительно были

привлечены 10 млн руб. из внебюджетных источников, все это позволило реализовать 284 проекта. В 2015 г. сумма областной субсидии утверждена в размере 12,5 млн руб.

Проекты ТОС реализуются по пяти приоритетным направлениям. Наибольшее число проектов – 50% от общего числа – поступает по направлению «благоустройство населенного пункта», 23% – по направлению «сохранение и использование местного исторического, культурного наследия, сохранение народных традиций и промыслов», 17% – «развитие физической культуры и спорта», 7% – «поддержка социально-уязвимых групп» и 3% – по направлению «экологическая культура и безопасность» (данные 2013 г.). На 2013 г. было построено и отремонтировано около 50 уникальных мостов, восстановлено более 140 тыс. кв.м дорог и более 30 тыс.погонных метров тротуарных дорожек, более 90 колодцев и других источников воды, 42 памятника ВОВ и 38 памятника духовного наследия, более 90 детских и более 100 спортивных площадок, более 80 объектов культуры (центров досуга и домов культуры), около 50 новых туристических объектов, 17 домов творчества и ремесел, более 20 лесопарков и парков отдыха, а также баня, пожарные посты, переправы, детский дом, школа, пастбища, благоустроено более 200 дворов и территорий. К сожалению, отсутствует статистика финансового вклада населения, а также данных о вложенном труде и материалах в реализацию проектов. Региональная практика свидетельствует, что этот вклад является значительным.

В Архангельской области допускается различная практика функционирования ТОС. Как правило, ТОС действуют постоянно и решают различные задачи социально-экономической направленности. В свою очередь в некоторых сельских территориях ТОС нередко создается для решения конкретной проблемы, реализации одного локального проекта. Это подчеркивает универсальность института ТОС как инструмента решения различных потребностей населения. Проектная деятельность ТОС может быть значительно более эффективной при наличии у ТОС статуса юридического лица, что обеспечивает финансовую самостоятельность, расширяет границы и сложность решаемых проблем, позволяет готовить проекты более высокого уровня, самостоятельно привлекать финансовые средства и обеспечивать занятость местного населения. В настоящее время в Архангельской области из общего числа зарегистрированных ТОСов только восемь являются юридическими лицами.

Помимо бюджетной поддержки проектов ТОС оказывается информационная, образовательная и консультационная поддержка. Сегодня запущен процесс создания НКО-ассоциации ТОС Архангельской области. Для дальнейшего развития ТОС в регионе в июле 2014 г. была утверждена Концепции развития ТОС в Архангельской области до 2020 г. Цель Концепции – создание условий для развития ТОС как одной из форм участия населения в осуществлении МСУ и повышения вклада ТОС в социально-экономическое развитие региона. Планируется применение новых форм работы, таких как, вовлечение органов ТОС Архангельской области в развитие некоммерческого сектора и социального

предпринимательства, подготовка профессиональных кадров для работы в сфере ТОС, обеспечение научного сопровождения развития ТОС, организация системных научных исследований и социологических опросов в сфере ТОС. В ближайшие семь лет финансовая помощь территориальному общественному самоуправлению в регионе составит 200 млн руб.<sup>99</sup>

В 2013 г. Министерством по развитию местного самоуправления Архангельской области совместно с Советом министров Северных стран подготовлена заявка на реализацию проекта «Современное предпринимательство и развитие территорий в сельских районах Северных стран и Северо-Запада России». Заявка прошла утверждение, проект стартовал в мае 2014 г. На развитие ТОС в регионе получено 3 млн руб. В 2014 г. было подписано соглашение о сотрудничестве между правительством Архангельской области и нефтяной компанией «Лукойл». В соответствии с документом на развитие системы ТОС в бюджета региона будет перечислено 10 млн руб.

Подводя итоги, можно говорить, что система поддержки ТОСов в Поморье сформировала оригинальную модель местного самоуправления с элементами ИБ, призванную стимулировать развитие территорий.

Преимущества модели:

- позволяет реализовывать инвестиционные и коммерческие проекты, создающие рабочие места и развивающие территорию, обучает новым практикам хозяйствования, развивает сельское предпринимательство.
- способствует формированию местных сообществ и институционализации их деятельности;
- способствует преодолению проблемы нескоординированности управления и решению вопросов местного значения в сельских поселениях в связи с их протяженностью, удаленностью и социальным составом;
- полностью интегрирована в бюджетную и административную систему региона;
- способствует формированию конструктивного диалога с органами местной и региональной власти.

Из минусов модели следует отметить, что процесс принятия решений по отбору проектов является закрытым для общественности. Все решения принимаются комиссией, ее состав формирует администрация МО. О закрытости свидетельствует и отсутствие общедоступной статистики, общего положения о конкурсе и пр. Несмотря на наличие нескольких тематических направлений, например, в Котласском районе в 2015 г. победили проекты, посвященные исключительно тематике ВОВ и реконструкции мест памяти. Также нельзя не отметить сжатые сроки для подготовки конкурсных заявок – в течение 2-х недель с

---

<sup>99</sup> Движение ТОС – драйвер развития сельских территорий. Сообщение пресс-служба Губернатора и Правительства Архангельской области. Опубликовано на сайте Правительства Архангельской области 04.12.2014г. URL: <http://dvinanews.ru/-3s4sdbmk>

момента публикации объявления. Системный анализ развития ТОС, приведенный в докладе о состоянии, проблемах и перспективах развития территориального общественного самоуправления, об эффективности мер государственной поддержки территориального общественного самоуправления в Архангельской области, выявляет ряд сдерживающих факторов. Можно говорить о неравномерном развитии ТОС в муниципальных районах и городских округах, незначительной инициативности граждан, низкой ресурсной обеспеченности органов ТОС, дефиците знаний и осведомленности участников движения. Не способствует развитию ТОС и отсутствие федеральной государственной поддержки (отсутствуют федеральные программы развития ТОС).

Приоритетные задачи, которые ставит перед собой Министерство по местному самоуправлению и внутренней политике: решение кадровой проблемы, проектная деятельность, получение ТОС статуса юридического лица. В настоящее время работа с ТОС строится по принципу «от социальных проектов – к бизнес-проектированию и социальному предпринимательству». Министр Наталья Кадашова поясняет, что «обучение активистов ТОС и муниципальных служащих ведется уже не первый год, но сейчас мы намерены активизировать этот процесс и проводить семинары на более высоком уровне. Так как у тосовцев не хватает опыта разработки проектов, подготовить конкурсную документацию помогут преподаватели Северного (Арктического) федерального университета. Наконец, регистрация органов ТОС в качестве юридического лица расширит границы их деятельности, даст возможность участвовать во всевозможных конкурсах на получение гранта»<sup>100</sup>.

Опыт Архангельской области в развитии ТОС уникален и не имеет аналогов в России по масштабу, результатам и внедрению в бюджетную систему. В качестве примера можно привести, как обстоят дела с системой ТОСов в соседней Республике Коми.

Органы ТОС в Коми развиваются не более трех лет и кардинально отличаются от практики других регионов. В Коми все ТОСы являются юридическими лицами, а значит некоммерческими организациями. В регионе нет специальной господдержки ТОСов. Используются возможности НКО в поиске ресурсов, такие как участие в конкурсах социальных проектов НКО регионального, федерального и международного уровней, фандрайзинг, краудфандинг и организация собственной хозяйственной деятельности.

Органы государственной власти Коми минимально участвуют в развитии органов ТОС. Всеми вопросами представления интересов местного сообщества в органах власти занимается Ассоциация органов ТОС Коми (<http://www.atosrk.ru/>). Данная общественная организация помогает создавать ТОСы и находить ресурсы на собственные проекты органов ТОС. За 2013 г. организацией было привлечено около 9 млн руб. для 35 органов ТОС на

---

<sup>100</sup> Движение ТОС – драйвер развития сельских территорий. Сообщение пресс-служба Губернатора и Правительства Архангельской области. Опубликовано на сайте Правительства Архангельской области 04.12.2014г. URL: <http://dvinanews.ru/-3s4sdbmk>

территории Республики Коми. За счет этих средств местные сообщества смогли построить детские и спортивные площадки, дороги, тротуары, колодцы, скважины, спортзалы и небольшие молодежные клубы<sup>101</sup>.

В завершении этого описания следует упомянуть, что архангельский регион намерен реализовать еще одну собственную оригинальную разработку по вовлечению населения в процесс управления регионом и развитию территорий, которая получила название «Народная стратегия». Не так давно Правительством области создано акционерное общество «Корпорация развития Архангельской области» (КРАО) со 100-процентным государственным капиталом (ранее – ОАО «Агентство по привлечению инвестиций в Архангельской области») с целью содействия развитию гражданских инициатив, направленных на повышение предпринимательской и инвестиционной активности, социально-экономическое развитие региона. Главный принцип «Народной стратегии» – инициативы должны идти «снизу вверх», от населения к власти. Жители могут заявить собственные идеи в области бизнеса, культуры, ЖКХ, местного самоуправления, способствующие развитию территории. Команда консультантов корпорации окажет поддержку по созданию инициативной группы и доведению идеи до уровня проекта. Готовые проекты будут рассматриваться «Большим Жюри». Инициативы, успешно прошедшие БЖ, попадут на координационное и ресурсное сопровождение в КРАО, а затем реализуются в рамках проекта.

Руководство корпорации планирует «в течение полугода организовать и развернуть сеть своих представительств во всех муниципалитетах, организовать и обучить работе с инициативами»<sup>102</sup>. Предполагается, что консультанты корпорации будут выезжать в районы для проведения стратегических сессий, в которых примут участие наиболее активные жители. На стратегических сессиях будут сформированы стратегии развития муниципалитетов или районов до 2030 года, которые войдут в единый план развития всей Архангельской области.

Таблица 15 – Размер региональной субсидии по отношению к фактической стоимости проектов с учетом софинансирования (в скобках) и количество реализованных проектов (млн руб.)

<b>Региональные программы</b>	<b>2011 г.</b>	<b>2012 г.</b>	<b>2013 г.</b>	<b>2014 г.</b>	<b>2015 г.</b>
Тульская область «Народный бюджет»	17,0	109,0	256,0	377,0 (616,0)	300,0

<sup>101</sup> Харченко К.В. Консолидированный обзор по теме «Территориальное общественное самоуправление как ресурс стратегического развития муниципальных образований» от 31.07.2014г. Опубликовано на сайте проекта «Муниципал» 08.04.2014г. URL: <http://municipal-sd.ru/?q=node/561>

<sup>102</sup> Константинов Е. Губернаторское послание 2014-2015: от исполнительной дисциплины к народной инициативе. Информационное агентство «Двина Информ». 27.02.2015г. URL: <http://www.dvinainform.ru/politics/2015/02/27/32916.html>



			1800	605	465
Иркутская область «Народная инициатива»	627	500	1000	326,55	300,0
	–	1600	2000	1500	
Тамбовская область «Народная инициатива»	–	70,0	45,0	0,0	168,3
	–	–	660	–	–
Архангельская область Конкурс проектов ТОС	–	11,0 ориент.	21,0 <b>(36,0)</b>	12,0 <b>(32,0)</b>	12,5
	–	–	343	284	–
Вологодская область «Народный бюджет»	–	–	–	–	28,0

Грантовый конкурс «Народный бюджет» в Якутске: 2014-2015 гг.

В 2014 г. в рамках проведения Года народной инициативы в Якутске был впервые реализован грантовый конкурс «Народный бюджет», целью которого было предоставить возможность жителям прямо участвовать в распределении средств МО и определять, на что нужно потратить бюджетные деньги. Под народными инициативами понимаются социально значимые проекты, инициированные населением и направленные на решение задач, актуальных для городского округа «город Якутск». Все инициативы распределялись на 7 направлений: «Наша столица», «Помним. Гордимся. Благодарим», «Будущее Якутска», «Город талантов», «Наш пригород», «Благоустройство» и «Личный пример».

По условиям конкурсного отбора, помимо вклада МО, не менее 20% от общей стоимости проекта должна составлять сумма, внесенная населением и спонсорами – юридическими и физическими лицами: в форме денежных средств, материалов, техники, оборудования, подготовки документации, неоплачиваемого труда работников. Одним из условий является активное участие жителей городского округа во всех этапах работы – подготовке, реализации и проведении контрольных мероприятий. Победившие проекты должны были быть реализованы в 2014 г.

Отбор инициатив проходил по бальной системе оценок. Экспертные рабочие группы при окружной Администрации оценивали проекты по ряду критериев. Не прошедшим конкурсным отбор проектам, оказывалась консультационная и организационная поддержка. Многие проекты были направлены на доработку с перспективой участия в конкурсе «Народный бюджет-2015». Инициативы жителей были ориентированы на решение самых разных актуальных городских задач и пригородных территорий: строительство различных архитектурных объектов; обустройство дворовых территорий, детских площадок, мест

массового отдыха горожан; благоустройство, организацию и проведение культурно-досуговых мероприятий; экологические проекты и проекты, посвященные 70-летию победы в ВОВ.

Итоги конкурса подводились в мае. В короткий срок от жителей города, пригородов, инициативных групп и общественных организаций поступило 184 инициативы. Для софинансирования было отобрано 47 проектов. Объем средств выделенных на реализацию проекта в 2014 г. составил 30 млн руб.

Администрация города сочла проект настолько успешным, что в том же году объявила конкурс на 2015 г. Юлия Егорова, начальник отдела по связям с общественностью Окружной администрации города Якутска так объяснила это решение: «...при формировании городского бюджета на следующий год мы сможем учесть реальный объем необходимых средств для того, чтобы поддержать все действительно нужные и важные инициативы горожан. Если в этом году было выделено 30 млн рублей на «Народный бюджет», то в следующем, при условии, что поступит много интересных и реальных для воплощения идей, они смогут быть учтены и грантовый фонд «Народного бюджета» может быть увеличен»<sup>103</sup>.

Заявки принимались с 1 июля по 1 ноября 2014 г. в управлениях округов и администрациях пригородов, микрорайонов, сел и наслегов городского округа, а также через портал OneClickYakutsk (<http://oneclickyakutsk.ru/>). Были скорректированы условия конкурса. Появилось условие возврата всей суммы гранта, если инициатива не будет реализована. Заявленный проект должен был отвечать определенным критериям. Это могли быть социально-значимые проекты по четырем направлениям:

- строительство, реконструкция, ремонт общественных объектов;
- благоустройство территорий городского округа и мест массового отдыха;
- проведение благотворительных, социальных, волонтерских акций;
- проведение образовательных, культурных, спортивных мероприятий.

Было решено распределение грантов, а также осуществление народного контроля за реализацией проектов-победителей передать на контроль Общественной палаты города Якутска. В состав конкурсной комиссии вошли представители Окружной администрации, депутаты Якутской городской Думы, члены Общественной палаты города и сотрудники портала OneClickYakutsk.

Всего на конкурсный отбор «Народного бюджета-2015» поступило 195 инициатив. Было отобрано 45 инициатив, которые получили финансовое обеспечение более чем на 25,5 млн руб.

Таблица 16 – Результаты конкурсного отбора проекта «Народный бюджет-2015» (руб.)

<sup>103</sup> Официальное сообщение пресс-службы на сайте окружной администрации города Якутска. 02.09.2014г. URL:[http://xn--j1aaude4e.xn--p1ai/about/info/news/824/?sphrase\\_id=15097](http://xn--j1aaude4e.xn--p1ai/about/info/news/824/?sphrase_id=15097)

<b>Направления проектов</b>	<b>Вклад участников проекта</b>	<b>Запрашиваемая сумма</b>	<b>Бюджет, общая стоимость</b>	<b>Сумма, утвержденная конкурсной комиссией</b>
Будущее Якутска	10 251 842,12	22 597 141,00	32 848 983,12	13 000 000,00
Благоустройство	3 740 861,14	6 110 296,75	9 851 157,89	4 359 000,00
Город талантов	457 000,00	1 755 510,00	2 212 510,00	1 685 000,00
Наша столица	1 338 468,00	2 873 872,00	4 212 340,00	2 483 000,00
Помним. Гордимся. Благодарим	1 581 274,59	4 105 578,35	5 686 852,94	4 115 000,00
Всего 45 проектов на сумму:				25 642 000,00

«Мы не думали, что получим такой эффект, действительность превзошла все наши ожидания. По каждому направлению поступили даже не десятки и сотни, а тысячи разных предложений. Горожане еще раз доказали, что являются очень креативными, инициативными, самостоятельными людьми», – отметил мэр города Айсен Николаев.<sup>104</sup>

Из особенностей якутской практики следует отметить, что помимо традиционных проектов, направленных на строительство детских и спортивных площадок, водопроводов, систем освещения, скверов и парков, поддержку получили такие инициативы, как создание социальной гостиницы для семей с детьми, попавшими в трудную жизненную ситуацию; открытие кризисного центра помощи детям и женщинам; создание спортивно-оздоровительного центра семейного типа, многофункциональных информационных центров, летнего детско-подросткового центра для отдыха и чтения; организация съемок кинофильма и другие социальные проекты. Заслуживает внимание практика обсуждения некоторых инициатив. Например, были организованы публичные слушания по проекту реконструкции городского канала, открытые градостроительные советы, интернет-голосования, где горожане могли поделиться своим видением реконструкции горканала.

Грантовая поддержка местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности: старт программы в 2014 г.

<sup>104</sup>Год народной инициативы в Якутске превзошел все наши ожидания – Айсен Николаев. Публикация на сайте YakutiaMedia от 22.12.2014г. URL: <http://yakutiamedia.ru/news/yakutsk/22.12.2014/410295/god-narodnoy-initsiativi-v-yakutske-prevzoshel-vse-nashi-ozhidaniya-aysen-nikolaev.html>

Грантовая поддержка местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности, осуществляется в рамках ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года» и впервые была оказана Минсельхозом России в 2014 г. Главная цель программы – создать комфортные условия жизнедеятельности в сельской местности.

Программа также призвана решать следующие цели:

- активизация участия сельского населения в решении вопросов местного значения;
- мобилизация собственных материальных, трудовых и финансовых ресурсов отдельных граждан и их объединений, сельских МО и действующих на их территориях хозяйствующих субъектов для местного развития;
- консолидация местных сельских сообществ в решении вопросов благоустройства населенных пунктов и улучшения природной среды и социальной среды обитания, участие в разработке планов перспективного развития сельских населенных пунктов и формирование благоприятного социально-психологического климата на селе.

Субсидии субъектам РФ предоставляются на реализацию прошедших отбор целевых программ для софинансирования расходных обязательств по предоставлению грантов на реализацию проектов по трем приоритетным направлениям программы.

Приоритетные направления программы:

- а) создание и обустройство зон отдыха, спортивных и детских игровых площадок;
- б) сохранение и восстановление природных ландшафтов, историко-культурных памятников;
- в) поддержка национальных культурных традиций, народных промыслов и ремесел.

Порядок осуществления поддержки в субъекте РФ определяется нормативным правовым актом субъекта с учетом региональных особенностей. Состав регионов участников программы и размер субсидии ежегодно пересматривается. Финансовое обеспечение оставшейся части стоимости проекта осуществляется за счет средств местного бюджета, а также обязательного вклада граждан и юридических лиц (индивидуальных предпринимателей) в реализацию проекта в различных формах (денежные средства, трудовое участие, предоставление помещений, технических средств и др.).

Критериями оценки проектов являются:

1. Востребованность: проект должен быть направлен на решение наиболее значимой проблемы местного сообщества и отвечать интересам широкого круга его представителей с учетом интересов наиболее социально незащищенных групп.

2. Локальность и краткосрочность: реализация проекта должна осуществляться в границах отдельно взятого сельского поселения в течение не более 12 месяцев с момента получения гранта.

3. Разумные затраты: реализация проекта не должна быть связана со значительными вложениями средств, не обеспеченных источниками финансирования.

4. Социальное партнерство: реализация проекта должна предусматривать привлечение местных трудовых, финансовых и материально-технических ресурсов.

5. Социальный эффект: реализация проекта должна обеспечить улучшение социальной среды обитания в сельском поселении.

Пакет необходимых документов для участия опубликован на сайте министерства.<sup>105</sup>

Распределение поддержанных проектов по направлениям программы в 2014 г. выглядит следующим образом: 164 проекта – создание и обустройство зон отдыха, спортивных и детских игровых площадок; 5 проектов – сохранение и восстановление природных ландшафтов, историко-культурных памятников; 5 проектов – поддержка национальных культурных традиций, народных промыслов и ремесел.

Можно предположить, что подобный перекоп в тематике проектов связан с особенностями получения субсидии конкретными субъектам РФ. Например, Ульяновская область, реализовавшая в 2014 г. больше всего проектов, стала участником программы по направлению «создание и обустройство детских игровых площадок». В соответствии с Соглашением, заключенным с Министерством, регион получил средства на приобретение 60 детских игровых площадок. Распределение детских площадок среди сельских населенных пунктов производилось при непосредственном участии Депутатов Заксобрания Ульяновской области – членов Фракции «Единая Россия» в рамках реализации партийного проекта «Народный парк». На сегодняшний день 46 площадок доставлены в сельские населенные пункты, 30 из которых уже установлены, 16 – находятся на ответственном хранении и будут установлены в апреле 2015 г. Оставшиеся 14 площадок, в соответствии с заключенным контрактом, будут доставлены в регион до 30 декабря 2014 г. и в апреле 2015 года также будут установлены. На 2015 г. в бюджете Ульяновской области на реализацию данного мероприятия предусмотрено 5 млн руб., что позволит привлечь еще 11,5 млн руб. из федерального бюджета на приобретение 92 детских игровых и спортивных площадок<sup>106</sup>.

Большая часть регионов-участников программы идет традиционным путем, объявляя грантовые конкурсы на общих условиях, заявленных в программе.

---

<sup>105</sup> Пакет заявочной документации по мероприятию. Опубликован на сайте Министерства сельского хозяйства РФ. Дата последнего изменения: 04.09.2014 URL:[http://www.mcx.ru/documents/document/v7\\_show/30105.133.htm](http://www.mcx.ru/documents/document/v7_show/30105.133.htm)

<sup>106</sup> О поддержке проекта «местных инициатив» на региональном уровне. Тезисы выступления А.В.Чепухина. Опубликовано на сайте Правительства Ульяновской области 01.04.2015г. URL:<http://www.ulgov.ru/page/index/permlink/id/11355/>

В 2015 г. «...в связи с предстоящим 70-летием Победы в Великой Отечественной войне приоритет при конкурсном отборе региональных целевых программ был отдан сохранению и восстановлению мемориальных комплексов и памятников, установленных в сельской местности. Вторым ключевым направлением, на котором было сконцентрировано внимание, стало обустройство детских игровых и спортивных площадок», – заявил Дмитрий Торопов, директор Департамента сельского развития и социальной политики.<sup>107</sup>

Очевидно, что при таких условиях предоставления субсидии вряд ли представляется возможным достичь одной из главных целей госпрограммы – активизации участия граждан, проживающих в сельской местности, в решении вопросов местного значения.

Таблица 17 – Статистика программы грантовой поддержки Минсельхоза России

Год	Сумма грантов	Количество субъектов РФ, участников программы и проектов	Общее количество проектов
2014	72,0 млн руб.	Всего 23 субъекта РФ: Р.Коми (5) Р.Мордовия (3) Р.Татарстан (4) Р. Саха (Якутия) (5) Алтайский край (24) Вологодская область (5) Иркутская область (10) Калужская область (5) Кемеровская область (11) Костромская область (5) Новгородская область (3) Ростовская область (4) Пензенская область (4) Ульяновская область (60)	174
2015	85,5 млн руб.	33 субъекта РФ	Нет данных

### *Заключение*

Все без исключения проекты участия граждан в бюджетном процессе в Российской Федерации опираются на апробированный во многих странах мира опыт партисипаторного бюджетирования. Однако далеко не всегда партисипаторные процедуры используются в полной мере. Особенностью российских практик является акцент на реализации исключительно низовых народных инициатив, направленных на решение вопросов местного значения. Еще одна черта – обязательное софинансирование населением проектов инициативного

<sup>107</sup> Минсельхоз России обеспечит грантовую поддержку инициатив граждан на 85,5 млн. рублей. Сообщение на сайте Министерства сельского хозяйства РФ. Дата последнего изменения: 24.04.2015. URL: <http://www.mcx.ru/news/news/show/37664.355.htm>

бюджетирования. При этом финансовое участие населения в сочетании с партисипаторными процедурами мультиплицируют эффект от реализации проектов.

Опыт регионов с длительной историей инициативного бюджетирования позволяет проследить эволюцию идеологии проектов ИБ от повышения эффективности бюджетных расходов, финансовой грамотности к развитию социального партнерства органов местного самоуправления и общества в бюджетной сфере как механизма повышения гражданской активности.

Фрагментарный характер использования ключевых процедур партисипаторного бюджетирования в целом ряде регионов РФ не позволил региональным и местным властям добиться долгосрочного эффекта от внедрения программ инициативного бюджетирования. Вероятно, есть необходимость аудита программ ИБ в отдельных регионах и перезапуск программ.

Федеральное участие в программах инициативного бюджетирования носит единичный характер. Отдельные регионы используют для развития ИБ полученные правительственные гранты или возможности, заложенные в государственных программах.

Можно констатировать слабость институциональной основы инициативного бюджетирования. Уместно говорить о проявленности лишь трех проектных центров. Не хватает консультантов и специалистов по организации процедур партисипаторного участия.

Реальное участие граждан в бюджетном процессе осложнено отсутствием серьезной инфраструктуры на федеральном и региональном уровнях, основанной на апробированных российским и международным опытом механизмах и институтах организации участия, обеспечивающих максимальную прозрачность и удобство для граждан. Далеко не везде успешная практика инициативных проектов сопровождается активной информационной кампанией в поддержку их развития. Да и сами региональные власти не всегда понимают в чем их заинтересованность от внедрения проектов.

Органы местного самоуправления зачастую не способны оценить потенциал инициативного бюджетирования и только в результате «давления снизу» инициативных групп соглашаются на участие их поселений в конкурсных процедурах. Но и после этого сказывается отсутствие навыков проведения собраний инициативных групп, сложность в оформлении проектной документации. Незнание азов проектного управления чиновниками серьезно ограничивает развитие инициативного бюджетирования. Но едва ли не самой сложной проблемой является неразвитость публичного языка общения чиновников и участников инициативных групп. Обучение чиновников навыкам работы с инициативными группами и привлечение консультантов для сопровождения проектов носит эпизодический характер.

Вовлечению населения в проекты инициативного бюджетирования препятствует недоверие населения к «очередной новации». Исчезновение у большинства граждан опыта

реального участия в публичных мероприятиях (собраниях, слушаниях, сходах и т.д.) – еще одна серьезная проблема на пути расширения охвата населения практикой инициативного бюджетирования.

Активное внедрение инструментов «инициативного» бюджетирования делает востребованной информацию «Бюджетов для граждан» не только на федеральном, но и региональном и местном уровнях. Благодаря инициативному бюджетированию складывается значительная аудитория потребителей информации о бюджете в понятной форме.

На региональном и муниципальном уровне необходимо создать институциональные, правовые и организационные основы применения инструментов инициативного бюджетирования – вовлечение граждан в процесс отбора, реализации, финансирования, общественного контроля проектов, направленных на развитие общественной инфраструктуры поселений.

Для обеспечения качества указанной работы на федеральном уровне необходимо осуществить ряд мер по активизации инициативного бюджетирования на основе разрабатываемой методики, по организации площадки для обмена опытом и сетевого общения участников проектов инициативного бюджетирования и организации комплекса образовательных семинаров и конференций.

Наличие практик инициативного бюджетирования должно найти свое отражение в рейтинге открытости региональных бюджетов и оценке качества финансового менеджмента на муниципальном и региональном уровне.

### **Выводы**

Эффективные региональные проекты участия граждан в бюджетном процессе опираются на апробированный во многих странах мира опыт партисипаторного бюджетирования. Особенностью российских практик является акцент на реализации низовых, народных инициатив, направленных на решение вопросов местного значения. Еще одной чертой российского опыта ИБ стало обязательное софинансирование населением проектов инициативного бюджетирования. При этом финансовое участие в сочетании с партисипаторными процедурами мультиплицируют эффект от реализации проектов.

Опыт регионов с длительной историей инициативного бюджетирования позволяет проследить эволюцию идеологии проектов ИБ от повышения эффективности бюджетных расходов, финансовой грамотности к развитию социального партнерства органов местного самоуправления и общества в бюджетной сфере как механизма повышения гражданской активности.

Фрагментарный характер использования ключевых процедур партисипаторного бюджетирования в целом ряде регионов РФ не позволил региональным и местным властям добиться долгосрочного эффекта от внедрения программ инициативного бюджетирования.



Вероятно, есть необходимость аудита программ ИБ в отдельных регионах и перезапуск этих программ.

Федеральное участие в программах инициативного бюджетирования носит единичный характер. Отдельные регионы используют для развития ИБ полученные правительственные гранты или возможности, заложенные в государственных программах.

Изучение новаций в сфере партисипаторного бюджетирования в различных странах мира настоятельно необходимо. Так, в частности, требует пристального изучения на предмет использования и внедрения в России: опыт государственно-частного партнерства ГЧП в Польше; практика «фондов соседских сообществ» в Исландии; деятельность государственного инвестиционного фонда провинции Чэнду в Китае по кредитованию инфраструктурных проектов в сельских районах; функционирование общенационального законодательства в сфере ПБ в Южной Корее, Перу и других странах; развитие национальных организаций развития ПБ в Португалии, Великобритании, Испании, США, Германии.

# Программа Поддержки Местных Инициатив: совершенствование местного самоуправления и развитие инициативного бюджетирования.

Шульга И.Е. руководитель Программы поддержки местных инициатив (ППМИ) Всемирный Банк.

Сухова А. консультант Программы поддержки местных инициатив, Всемирный Банк.

Хачатрян Г. международный консультант программы РСМС, Всемирный Банк.

## 1. *История возникновения ППМИ в России*

Бурное экономическое развитие России в 1990-е - 2000-е годы позволило заметно повысить уровень благосостояния российского населения и решить многие социально значимые задачи на региональном и муниципальном уровнях. Одновременно были созданы важные институциональные предпосылки для развития местных сообществ и активизации гражданского участия в местном самоуправлении. В частности, был принят Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», разграничивающий полномочия между различными муниципальными уровнями и определяющий формы и механизмы участия граждан в местном самоуправлении и бюджетном процессе.

Тем не менее, многие муниципалитеты поселенческого уровня, и особенно – сельские, по-прежнему сталкиваются с серьезными социально-экономическими проблемами. Так, в сельской местности, где проживает свыше четверти населения страны и 42 процента малоимущих, пока не решены многие проблемы, связанные с состоянием социальной и коммунальной инфраструктуры и доступом к соответствующим услугам. В частности, только 32 процента сельских населенных пунктов<sup>108</sup> имеют централизованное водоснабжение; население только 5 процентов сельских населенных пунктов<sup>109</sup> имеет возможность пользоваться канализацией; в 28 процентах сельских населенных пунктов отсутствуют подъездные дороги с твердым покрытием<sup>110</sup>.

В 2005 году Правительство Российской Федерации обратило внимание на направление деятельности Всемирного банка, связанное с развитием силами местных сообществ (РСМС). Программы РСМС успешно зарекомендовали себя по всему миру - за последние 25 лет при технической и финансовой поддержке Всемирного банка было реализовано более 1000 таких программ в 84 странах мира.

<sup>108</sup> Российский статистический ежегодник. 2014: Стат.сб./Росстат. - М., 2014. – 693 с. (данные на конец 2013 г.)

<sup>109</sup> Российский статистический ежегодник. 2014: Стат.сб./Росстат. - М., 2014. – 693 с. (данные на конец 2013 г.)

<sup>110</sup> Российский статистический ежегодник. 2013: Стат.сб./Росстат. - Р76 М., 2013. – 717 с. (данные за 2012 г.)

Примерами успешных программ РСМС служат Фонды социальных инвестиций в Армении, Киргизии и ряде других стран, Проект развития городской инфраструктуры в Бразилии, Проект снижения бедности и развития сообществ в Индонезии и Вьетнаме, Программа развития сельских территорий в Азербайджане и многие другие.

Рисунок 1 - География проектов РСМС и финансовый вклад Всемирного банка в эти проекты



Источник: база данных Всемирного банка по проектам РСМС

В основе всех программ

РСМС лежат следующие общие принципы:

- концентрация практической работы на самом нижнем территориальном уровне: в сельских населенных пунктах, (аулы, деревни, кишлаки) и в городских микрорайонах;
- социальная направленность решаемых проблем (прежде всего, развитие социальной инфраструктуры и благоустройство территорий);
- непосредственное вовлечение населения в определение проблем и их решение;
- развитие потенциала местных сообществ и органов местного самоуправления за счет обучающих и информационных мероприятий.

Правительство РФ предложило Всемирному банку разработать и реализовать программу РСМС для российских сел. Идея заключалась в прямом вовлечении населения в определение приоритетных социальных проблем местного уровня и подготовку проектов, направленных на их решение, с последующей передачей средств для реализации лучших проектов на уровень поселений - в форме субсидий из региональных бюджетов. При этом на всех этапах предусматривалась информационная и консультационная поддержка основных участников программы: представителей поселенческих администраций и инициативных групп населения. Отличием российской программы от зарубежных программ РСМС должна была стать ее встроенность в национальные административную, бюджетную и правовую системы, позволяющая создать условия для ее институциональной устойчивости.

### Вставка 1 – Опыт Индонезии в реализации программ РСМС

В Индонезии с 60-х до середины 90-х годов прошлого столетия ежегодный рост экономики составлял 5-8%, что позволяло регулярно сокращать уровень бедности в стране. Однако длительная засуха 1997-1998 гг. вызвала резкий спад в сельском хозяйстве и – как результат – глубокий политический и экономический кризис. В 1998 г. ВВП сократился на 14%, миллионы домохозяйств резко обнищали. Действующие программы в целом не соответствовали реальным потребностям на местах, и неэффективное управление ими не позволило Правительству предоставлять необходимые услуги в новых кризисных условиях.

В этих условиях в 1998 г. Правительством при финансовой и технической поддержке Всемирного банка была запущена Программа муниципального развития (Kecamatan Development Program, KDP). Целью KDP было развитие местного самоуправления, усиление участия общин в своем развитии, предоставление возможности для социального и экономического развития в бедных сельских общинах. В 1999 г. стартовала также Программа против городской бедности (Urban Poverty Program, UPP), которая должна была решать те же задачи уже в городских общинах. В последующие годы с участием и других доноров было запущено еще несколько программ борьбы с бедностью и содействия местному развитию.

В 2007 Правительством была создана Национальная программа развития общин (National Program for Community Empowerment, PNPM), которая является рамочной программой, ответственной за реализацию всех программ по сокращению бедности и содействию местному развитию. PNPM – одна из основных программ Правительства Индонезии. Она основана на принципах РСМС и предоставляет гранты местным сообществам на реализацию микропроектов, выполняемых с использованием прозрачных механизмов и с вовлечением самого населения. Эти проекты направлены на: развитие местной социальной и экономической инфраструктуры, сферу образования и здравоохранения, групповые микро-кредиты для женщин, развитие органов местного самоуправления и т.д. В настоящее время в рамках PNPM выполняется около 15 различных программ и в т.ч. PNPM Rural (программа для сел, продолжение KDP), PNPM Urban (программа для городов, продолжение UPP), «Креативные общины», «Правосудие для бедных», «Возобновляемый кредитный фонд», «Развитие потенциала местного управления», «Поддержка организаций инвалидов» и т.д. Ниже приводятся некоторые результаты первых двух из этих программ:

#### KDP/PNPM Rural:

- участвовало 60 000 сел; ежегодно участвует в проекте 24-37 млн человек;
- объекты инфраструктуры: 135 800 км. сельских дорог, 18 509 мостов, 30 293 ирригационных сооружений, 28 824 систем водоснабжения, 42 975 школ; более 80 000 прочих объектов;
- предоставлено 223 965 микро-кредитов.

#### UPP/PNPM Urban:

- в программе участвует около 11 тысяч микрорайонов/общин; каждый из них может получить до трех грантов в размере от 15 до 40 тысяч долларов;
- объекты инфраструктуры (в период 1999-2011 гг.): 26 000 км. местных дорог, 7 100 км дренажных систем, 170 000 канализационных систем и уборки мусора, 13 000 объектов здравоохранения, 110 000 жилищ для бедных;
- предоставлено 175 000 микро-кредитов.

PNPM – самая большая в мире программа РСМС. По всей стране она работает более чем с 70 000 сельских общин и с городскими районами в 32 (из 33) провинциях страны. За время своего существования в рамках программ, входящих в PNPM, и их предшественников было выполнено несколько сотен тысяч проектов с общей стоимостью около 10 млрд долларов.

С 2007 года российская программа, получившая название Программы поддержки местных инициатив (ПМИ), стартовала в отдельных субъектах РФ при поддержке региональных органов власти. Первым стал в 2007 г.

Рисунок 2 - Количество муниципальных образований (МО), участвующих в ПМИ в 2007-2015 гг.



Ставропольский край, где запуск программы был осуществлен под кураторством регионального Министерства финансов. За ним последовали еще семь российских регионов, и в настоящий момент ППМИ успешно реализуется также в Кировской (с 2010 г.), Нижегородской и Тверской областях (с 2013 г.), Хабаровском крае (с 2013 г.), Республике Башкортостан (с 2014 г.), Республике Северная Осетия – Алания (с 2014 г.) и в Еврейской автономной области (с 2015 г.).

## 2. *Механизм реализации ППМИ*

В рамках ППМИ осуществляется системная финансовая (из средств региональных бюджетов) и организационная поддержка совместных инициатив (микропроектов) населения и органов местного самоуправления, направленных на решение приоритетных социальных проблем местного уровня (ремонт дорог, объектов водоснабжения и домов культуры, благоустройство территории и др.).

### Вставка 2 - Типология проектов ППМИ

Типология возможных микропроектов ограничена полномочиями муниципального образования, прописанными в ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В городских и сельских поселениях типология микропроектов, как правило, открытая: микропроекты могут быть направлены на восстановление любой инфраструктуры в рамках полномочий муниципального уровня. В некоторых регионах субсидии могут быть направлены на закупку техники и оборудования для нужд поселений. На сегодняшний день подобные проекты реализованы в Ставропольском крае и Республике Башкортостан. В Нижегородской области ограничений на такого рода проекты нет, но в рамках пилотного года подобных заявок не поступало. В остальных регионах заявки, связанные с покупкой техники, к конкурсному отбору не принимаются.

Ниже приведен примерный перечень возможных типов объектов инфраструктуры, на которые может быть направлен микропроект в сельских и городских поселениях:

- объекты культуры;
- объекты, используемые для проведения общественных и культурно-массовых мероприятий;
- объекты развития местного традиционного народного художественного творчества;
- объекты культурного наследия;
- учреждения библиотечного обслуживания населения;
- объекты физической культуры и массового спорта;
- объекты водоснабжения;
- объекты жилищно-коммунального хозяйства;
- автомобильные дороги и сооружения на них;
- детские площадки;
- места захоронения;
- объекты для обеспечения первичных мер пожарной безопасности;
- объекты благоустройства и озеленения территории поселения;
- места массового отдыха;
- объекты бытового обслуживания населения;
- туристические объекты;
- прочие объекты благоустройства.

В городских округах и районных муниципалитетах (например, в Кировской области) типология проектов ППМИ представлена закрытым списком и ежегодно уточняется соответствующим решением Правительства области.

Решение о том, какая именно проблема является наиболее приоритетной для данного поселения, принимается на общем собрании граждан. По итогам собрания инициативная группа из 5-6 представителей населения совместно с сотрудниками администрации поселения готовят конкурсную заявку (в т.ч. необходимую техническую документацию) и представляют ее в региональную конкурсную комиссию. Комиссия рассматривает заявки на основании формальных критериев отбора, заранее доведенных до участников ППМИ. Основными критериями являются активность участия населения в определении проблемы, а также уровень

поддержки (софинансирование) микропроекта из местных источников (поселенческого бюджета, средств населения и местного бизнеса).

### Вставка 3 - Критерии оценки проектов ППМИ

Набор конкурсных критериев, их количество (от 12 до 17) и вес определяются для каждого из участвующих регионов таким образом, чтобы учитывались их особые условия и потребности, уровень участия граждан на местах, оценочное социально-экономическое воздействие, эффективность инвестиций и устойчивость микропроектов и т.д.

Основными критериями, используемыми во всех регионах, реализующих ППМИ, являются: участие населения в идентификации проблемы; уровни денежного софинансирования со стороны МО, населения и других заинтересованных в реализации ППМИ участников; неденежное софинансирование ППМИ; обеспечение эксплуатации и содержания объекта после реализации ППМИ; количество благополучателей от реализации ППМИ.

Поскольку в ППМИ участвуют сотни тысяч людей и успех всего проекта зависит от того, в какой степени население доверяет проекту, критерии и процедуры отбора формулируются так, чтобы обеспечить максимальную прозрачность проведения конкурса. В частности, прозрачность обеспечивается счетностью большинства критериев: конкурсные баллы по ним считаются на основе данных, приведенных в конкурсной заявке и подтвержденных пакетом документов.

Финансовые средства для реализации победивших в конкурсе микропроектов передаются в форме субсидий из бюджетов субъектов РФ непосредственно в поселенческие бюджеты, где аккумулируются и средства из всех других источников (Вставка 5).

**Вставка 4 - Софинансирование проектов с местного уровня (местное софинансирование)** - один из ключевых элементов ППМИ. Уровень софинансирования, с одной стороны, показывает степень доверия участников программы, с другой стороны, служит индикатором того, насколько эффективно работает механизм отбора и приоритизации задач, решаемых в рамках ППМИ.

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

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

Весь цикл реализации ППМИ – от проведения собраний до открытия объектов – не превышает одного года. Это важно для поддержания мотивации участников и завершения работ в рамках одного строительного сезона. Оптимальный график подготовки и реализации ППМИ представлен в Таблице

Таблица 1 - Оптимальный график ППМИ

Основные этапы ППМИ	Период
Разработка (согласование) параметров региональной ППМИ и утверждение необходимых нормативных и правовых актов (НПА) для ее реализации	Июль-август
Принятие муниципальными образованиями (МО) решений о намерении участвовать в ППМИ	Октябрь
Установочные обучающие мероприятия для глав и специалистов МО	Октябрь
Собрания населения	Ноябрь-декабрь
Подготовка конкурсных заявок инициативными группами совместно с администрациями МО	Декабрь-январь
Прием и обработка конкурсных заявок	Январь-февраль
Конкурс по отбору микропроектов для получения региональной субсидии	Март-апрель
Заключение соглашений субъекта РФ с победившими МО на предоставление субсидий	Апрель-май
Конкурсный отбор подрядчиков МО	Май-июнь
Выполнение работ	Июнь-октябрь
Прием и открытие объектов	Август-ноябрь
Подведение итогов реализации микропроектов и распространение результатов	Ноябрь-декабрь

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

### 3. Результаты ППМИ

За годы реализации в российских регионах в 2007-2014 году ППМИ доказала свою эффективность в решении основных целей: вовлечении населения в решение местных проблем, практической реализации инициативных микропроектов при участии сообществ и привлечении местных ресурсов.

#### Вовлечение населения в решение местных проблем

Вставка 5 - Собрания населения по ППМИ



Ставропольский край

В этот период при содействии Всемирного банка в регионах РФ было проведено более 3 тыс. собраний населения. Ежегодно это более тысячи собраний, в которых участвует более 130 тыс. человек.

В Кировской области, например, в собраниях в рамках ППМИ участвует около 20%

#### Вставка 5 - Собрания населения по ППМИ



Ставропольский край

взрослого населения, а в отдельных муниципалитетах этот показатель достигает 60%. Еще большее число граждан принимает участие в так называемых предварительных мероприятиях по обсуждению проектов: опросах общественного мнения, поуличных и подомовых собраниях и других встречах в формате небольших групп, суммарно собирающих до 70

процентов взрослого населения участвующих муниципалитетов.

Прямое участие населения в определении приоритетных проблем является ключевым элементом программы, который в итоге обеспечивает изменение отношения людей к собственной роли в развитии территории, росту доверия к существующим механизмам местного самоуправления. Так, в Кировской области за период масштабной реализации ППМИ доля населения, считающего проведение собраний простой формальностью, не позволяющей решать реальные проблемы, сократилась с 54 процентов в 2010 году до 25 процентов в 2013 году. При этом в 2013 г. в поселениях, не участвовавших в проекте, эта доля составила 40% против 18% в участвовавших.

В качестве членов инициативных групп в ППМИ ежегодно участвует около 3,5 тысяч человек. Это те люди, которые в сотрудничестве с администрациями поселений принимают непосредственное участие в подготовке проектных заявок, мобилизации благополучателей и обеспечении местного вклада, мониторинге осуществления проектов и организации сохранности и эффективной эксплуатации объектов. Важно, что в процессе этой работы члены инициативных групп – как и



Республика Северная Осетия-Алания



Республика Башкортостан



сотрудники администраций участвующих в ППМИ поселений – получают хороший опыт и навыки разработки и реализации проектов.

Наконец, население непосредственно участвует в реализации микропроектов, безвозмездно выполняя работы, не требующие квалификации, такие как демонтаж конструкций, уборка территории от строительного мусора, покраска заборов, или безвозмездно предоставляя ресурсы – электричество, строительные материалы и технику. Как правило, именно вклад жителей безвозмездным трудом делает микропроект по-настоящему

завершенным: клумба на детской площадке, скамейка у нового колодца и занавески в отремонтированном Доме Культуры – эти недорогостоящие детали придают завершенный и благоустроенный вид всему микропроекту.

**Рисунок 3 - Мнение населения о сходах и собраниях для обсуждения с руководством проблем поселения (в зависимости от участи в ППМИ)**



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

**Вставка 6 - Вклад населения безвозмездным трудом**



Республика Башкортостан



Кировская область



Хабаровский край



Ставропольский край

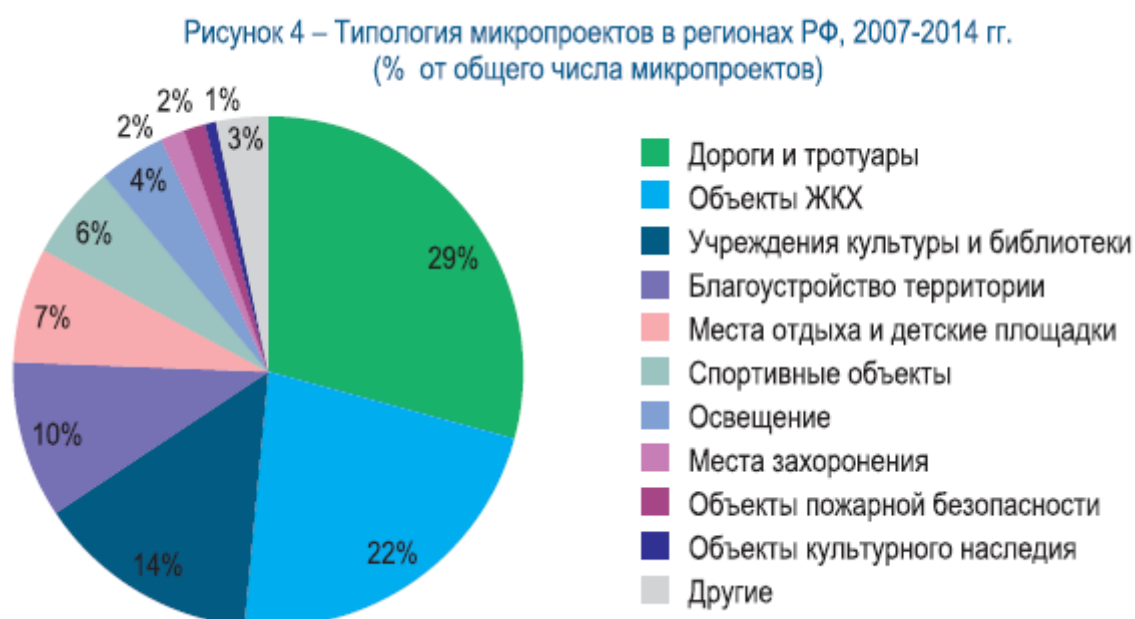
## Реализация проектов при участии сообществ

С 2007 по 2014 г. в российских регионах было реализовано около 2 тысяч проектов, из них более 500 – в 2014 году. Только в Кировской области за период 2010-2014 гг. построено около 450 поселенческих дорог и отремонтировано более 350 объектов водоснабжения. К концу 2014 г. только в двух регионах - Тверской области и Ставропольском крае реконструировано около 150 домов культуры. Прямыми благополучателями ППМИ ежегодно становятся более 1 млн человек.

Типология проектов, реализованных в рамках ППМИ, свидетельствует о том, что ППМИ позволяет решать именно те проблемы, которые приоритетны для населения и связаны с «критической» инфраструктурой, т.е той инфраструктурой, которая является необходимым условием комфортной жизни населения на селе. В первую очередь, это дороги, объекты водоснабжения, дома культуры (Рисунок 4).

Типология реализованных проектов отражает проблемы и потребности конкретных регионов (Таблица 2).

В Ставропольском крае преобладают проекты, нацеленные на ремонт домов культуры. Это объясняется тем, что в советское время в ставропольских селах, как правило, крупных по размеру, были построены здания домов культуры капитального характера, с большой вместимостью. На протяжении многих лет они не ремонтировались и пришли в упадок. ППМИ позволила фактически восстановить ряд зданий ДК, во многих произвести серьезные ремонтные работы и возродить их в качестве культурного центра села, объединяющего детей, молодежь и пожилое население.



В поселениях Кировской области на протяжении пяти лет реализации попеременно лидируют проекты, связанные с базовыми потребностями населения – ремонтом дорог и

организацией водоснабжения. Однако с каждым годом прибавляются проекты других типов, что говорит о том, что наиболее насущные проблемы постепенно решаются и у населения возникает желание удовлетворять потребности более высокого порядка: ремонт домов культуры, благоустройство территорий и др. В районах Кировской области преобладают проекты, связанные с ремонтом учреждений культуры, а в городских округах – по благоустройству территории.

В наиболее экономически благополучной Нижегородской области типология проектов изначально разнообразна. Здесь нет явно доминирующих типов проектов, ППМИ адресно выявляет и решает проблемы конкретных поселений: ремонт бань, бассейна, благоустройство территорий поселений и содержание мест захоронения.

Тверская область по типологии проектов сочетает в себе черты Кировской области и Ставропольского края. За два года реализации большинство проектов были посвящены организации водоснабжения и ремонту домов культуры.

Таблица 2 – Типология реализованных микропроектов в регионах РФ до 2014 г., в % от общего числа в регионе

Типология микропроектов	СК 2007-2013	КО 2007-2014			НО 2013	ТО 2013-2014	РБ 2014	ХК 2014
		поселения	районы	города				
Водоснабжение	6,3%	32,2%	-	0,5%	9,4%	31,5%	5,8%	-
Дороги, тротуары и мосты	17,5%	36,7%	27,3%	23,0%	28,1%	12,3%	27,5%	15,4%
Благоустройство	8,3%	5,8%	-	42,6%	6,3%	4,8%	2,9%	7,7%
Спортивные объекты	7,1%	4,0%	15,6%	9,3%	3,1%	5,5%	8,7%	23,1%
Учреждения культуры и библиотеки	43,7%	3,9%	51,9%	2,9%	6,3%	26,7%	21,7%	15,4%
Места отдыха и детские площадки	7,9%	5,8%	-	15,2%	9,4%	6,2%	10,1%	15,4%
Освещение	0,8%	6,2%	-	4,4%	-	1,4%	2,9%	-
Объекты пожарной безопасности	-	1,8%	1,3%	-	-	4,1%	-	7,7%
Объекты культурного наследия	-	0,6%	-	1,0%	-	-	5,8%	-
Места захоронения	-	1,8%	1,3%	-	-	2,1%	7,2%	-
Другое	8,3%	1,1%	2,6%	1,0%	37,5%	5,5%	7,2%	15,4%

Как следствие ориентированности на наиболее острые проблемы конкретных поселений, ППМИ получает высокую оценку населения. Так, подавляющее большинство населения считает, что микропроекты, осуществленные в рамках ППМИ, очень важны, имеют непосредственное практическое применение, а сама программа должна иметь долгосрочный характер (Рисунки 5-7).

Рисунок 5 - Подавляющее большинство населения считает, что ППМИ следует продолжить  
Считаете ли Вы, что ППМИ надо...?  
(% от населения)\*



Рисунок 6 - 82% населения регулярно пользуются результатами проекта  
 Пользуетесь ли Вы результатами реализации проекта (выполненных работ)? (% от населения)\*

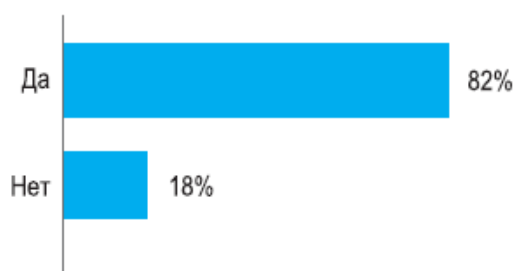


Рисунок 7 - 90% населения считают проблему, решенную в рамках ППМИ, важной или очень важной.  
 Насколько важна проблема, решенная в рамках ППМИ? (% от населения)\*



\* Источник: Социологическое обследование ППМИ Кировской области, 2013 г.

#### 4. *Привлечение местных ресурсов*

Софинансирование местных сообществ (вклады населения, местных бюджетов, местного бизнеса) является необходимым условием участия в программе. Фактический уровень привлеченного софинансирования показывает, насколько правильно и адекватно отобраны проблемы, решаемые в рамках ППМИ, и насколько население доверяет программе. С другой стороны, осуществляя личный вклад, каждый гражданин начинает ощущать себя «собственником» проекта. Во-первых, повышается заинтересованность и требовательность жителей при выборе наиболее приоритетных проектов и оценке результатов работ. Во-вторых, на этапе проведения строительных работ представители населения, участвующие в мониторинге в составе инициативных групп, более критично относятся к соблюдению подрядными организациями качества и сроков выполнения работ. И, наконец, личное участие граждан обеспечивает лучшую сохранность объекта после завершения работ и его более эффективную эксплуатацию. В целом, становясь «собственниками», жители начинают по-иному относиться к собственной роли в развитии своего населенного пункта.

Анализ результатов ППМИ в 2007-2014 гг. показывает, что вопросы, связанные с привлечением ресурсов местных сообществ, решаются успешно. Показатели софинансирования из всех источников местного уровня (бюджет поселения, вклад населения, поддержка местного бизнеса) очень высоки и растут из года в год. В среднем по регионам – участникам ППМИ в 2013-2014 гг. доля софинансирования составила 31% средств от стоимости проектов (Таблица 3) (в Тверской области этот показатель достиг максимума среди всех регионов – 46%). При этом половину доли местного вклада в среднем по всем регионам составили средства муниципального бюджета (15%), еще 10% - населения и 5% - спонсоров.

Средний денежный вклад от населения в Кировской, Тверской и Нижегородской областях составляет около 10–12% от стоимости проектов, а в некоторых поселениях достигает 50%. В этих регионах фактические показатели значительно превышают установленную

минимальную планку, допускающую поселение к участию в ППМИ (5% для ТО и НО, больше нуля в КО).

Таблица 3 - Стоимость проектов в разрезе источников финансирования и регионов, 2013-2014 гг. (млн руб.)

Источник финансирования	СК 2013	КО 2014	ТО 2014	НО 2013	РБ 2014	ХК 2014	Ср.знач.
Региональный бюджет	61,7 (84%)	241,1 (70%)	56,6 (54%)	20,0 (63%)	59,5 (72%)	17,4 (75%)	456,3 (69%)
Местное софинансирование, в т.ч.:	11,3 (16%)	104,6 (30%)	47,6 (46%)	11,9 (37%)	22,5 (28%)	5,6 (25%)	203,5 (31%)
Вклад населения	1,3 (2%)	37,1 (12%)	13,5 (13%)	4,1 (13%)	7,1 (9%)	1,5 (7%)	64,6 (10%)
Бюджет МО	7,1 (10%)	43,8 (11%)	30,0 (29%)	6,2 (19%)	9,0 (11%)	2,9 (13%)	99 (15%)
Вклад местного бизнеса и др. источники	2,9 (4%)	23,7 (7%)	4,0 (4%)	1,6 (5%)	6,4 (8%)	1,2 (5%)	39,8 (5%)
<b>Всего (млн руб.)</b>	<b>73,0</b>	<b>345,8</b>	<b>104,3</b>	<b>31,9</b>	<b>82,0</b>	<b>23,1</b>	<b>660,1</b>

Доля иных видов вклада также высока; средний вклад муниципальных бюджетов составляет 10–30% от стоимости проектов, а средний размер софинансирования из других источников варьирует от 4 до 8%.

## 5. Эффекты ППМИ

Кроме непосредственных результатов в виде восстановления муниципальной инфраструктуры и развития потенциала местных институтов, в результате масштабной реализации ППМИ в регионе достигаются важные социальные и институциональные эффекты средне- и долгосрочного характера: рост социальной активности населения, сокращение иждивенческих настроений, рост взаимного доверия населения и власти и др. Для измерения этих эффектов в регионах, реализующих ППМИ, со стороны специалистов Всемирного банка были разработаны методика и план реализации специального социологического обследования – Оценки воздействия программы. Исследование уже проведено в Кировской области в 2010-2013 гг. В Республике Башкортостан в 2014 гг. проведена первая, базовая часть исследования.

### Вставка 7 – Методика Оценки воздействия ППМИ

Методика оценки воздействия российских ППМИ построена на основе лучшего мирового опыта оценки эффективности программ.

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

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

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

Эффективность ППМИ анализируется путем сравнения оценки в контрольной и экспериментальной группах изменений, происходящих в населенных пунктах в рамках институциональных аспектов развития поселений, оценки удовлетворенности респондентов качеством жизни, предоставляемых услуг, отношения к власти и т.д.

Исследуемые эффекты можно сгруппировать в четыре блока:

- Изменение уровня удовлетворенности населения (качеством жизни, качеством социальных услуг и т.д.);
- Изменение в отношении населения к власти (например, рост доверия населения к власти и ее действиям, готовность власти вовлекать население в принятие решений);
- Изменения в понимании населением своей роли (например, активизация участия в местном самоуправлении, снижение иждивенческих настроений);
- Сближение взглядов населения и представителей власти.

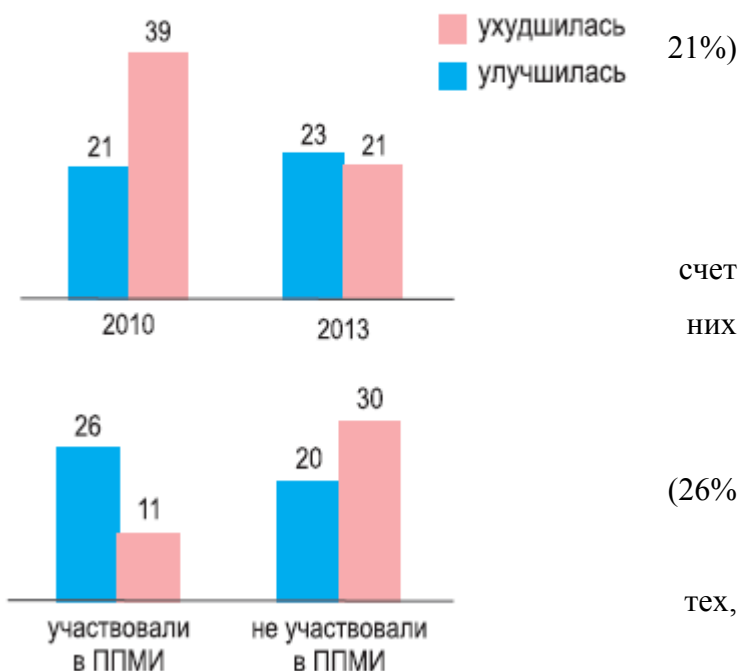
Исследуется также общее отношение населения к ППМИ.

Ниже приведены некоторые результаты исследования, проведенного в Кировской области.

### Рост удовлетворенности населения качеством жизни

В 2013 г. доля респондентов, считающих, что их жизнь за последние три года улучшилась, превысила долю людей, считающих, что их жизнь ухудшилась (23% опрошенных против 21% опрошенных против (Рисунок 8). Примечательно, что в 2010 г. это соотношение было значительно хуже - 21% к 39%. Данный эффект достигается исключительно за поселений, участвующих в ППМИ – в доля людей, давших позитивную оценку, превысила долю «недовольных» более, чем в два раза против 11%). При этом в поселениях, не принимавших участие в ППМИ, доля кто считает, что их жизнь ухудшилась, составляет 20% к 30% в пользу «недовольных».

Рисунок 8 – “Как Вы считаете, жизнь в Вашем населенном пункте за последние три года...?” (% от населения)\*



### Рост удовлетворенности населения качеством услуг

Развитие в рамках ППМИ социально значимой инфраструктуры местного уровня привело к росту удовлетворенности населения качеством практически всех оцениваемых муниципальных услуг (Рисунок 9). При этом все оценки качества в 2013 г. в участвовавших

поселениях существенно выше как оценок в неучаствующих поселениях, так и среднего уровня 2010 г. В то же время, в неучаствующих поселениях средняя оценка практически осталась на уровне 2010 г., а по состоянию памятников, водоснабжению и состоянию дорог (задачам, непосредственно решаемым в рамках ППМИ) – значительно ухудшилась.

Рисунок 9 – «Насколько Вы удовлетворены услугами в месте Вашего проживания? (оценка по пятибалльной шкале, где «1» - полностью неудовлетворен, «5» - полностью удовлетворен, % от населения)\*

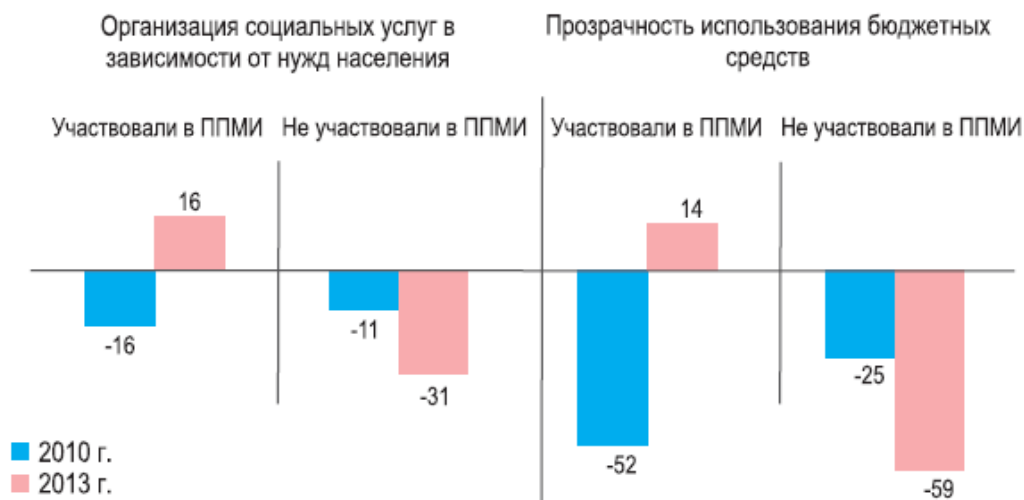


\* Источник: Социологическое обследование ППМИ Кировской области, 2010-2013 гг.

### Рост удовлетворенности населения работой местных органов власти

Базовое обследование, проведенное в 2010 г. выявило низкую удовлетворенность населения практически всеми аспектами деятельности ОМСУ. Результаты последующего обследования 2013 г. показали, что ППМИ оказало значительное положительное влияние на соответствующие оценки. На рисунке 10 приведены данные по двум наиболее значимым факторам: учету реальных нужд населения при организации муниципальных услуг и прозрачности использования бюджетных средств (измерялся баланс положительных и отрицательных оценок). По обоим факторам в 2013 г. в участвовавших в ППМИ поселениях оценка существенно улучшилась и стала положительной. В неучаствующих – существенно ухудшилась.

Рисунок 10 - "Насколько Вы удовлетворены работой местных органов власти в следующих направлениях?"  
(баланс положительных и отрицательных ответов, % от населения)



\* Источник: Социологическое обследование ППМИ Кировской области, 2010-2013 гг.

### Рост доверия к органам власти

Содействие повышению уровня доверия и развитию диалога между органами власти и населением – одна из ключевых долгосрочных задач ППМИ. Обследование показало, что факт участия в ППМИ положительно связан как с качеством общественного диалога, так и с уровнем взаимного доверия между различными общественными группами.

В частности, население территорий, участвующих в ППМИ, значительно больше доверяет представителям всех уровней государственного управления и местного самоуправления (Таблица 4) по сравнению с территориями, не участвующими в ППМИ. Причем, чем более приближен соответствующий уровень к населению и непосредственному участию в ППМИ, тем сильнее проявляется соответствующее различие в оценках. Наиболее сильным оказывается эффект для глав поселений, несущих основную нагрузку по реализации ППМИ.

Таблица 4 – «Доверяете ли Вы...?» (% от населения)

Органы власти	Да, скорее да		Нет, скорее нет	
	Участвовали	Не участвовали	Участвовали	Не участвовали
Губернатору	63%	57%	28%	29%
Областным органам власти	64%	55%	26%	29%
Главе администрации района	62%	50%	30%	36%
Главе поселения	75%	58%	19%	30%

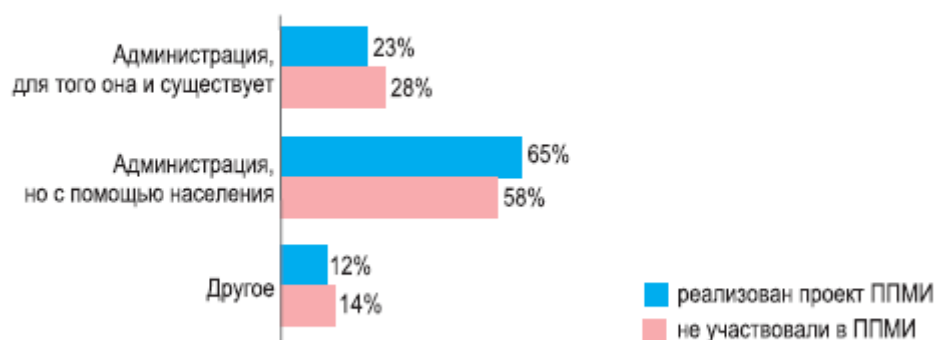
\* Источник: Социологическое обследование ППМИ Кировской области, 2013 г.



## Восприятие населением собственной роли в решении проблем поселения

Снижение иждивенческих настроений и вовлечение населения в решение местных проблем – еще одна из важных задач ППМИ. Обследование показало, что большая часть населения во всех поселениях считает, что местные проблемы должны решаться администрацией поселения, однако население также должно принимать в этом участие. Однако и в этом случае участие поселения в ППМИ ощутимо повышает готовность населения участвовать в решении проблем. Схожие ответы получены на вопрос о готовности граждан внести свой вклад в решение проблем поселения (Таблица 5).

Рисунок 11 – «Кто и как должен решать проблемы Вашего поселения, чтобы они решались по возможности быстро и эффективно?» (население, % от опрошенных)\*



\* Источник: Социологическое обследование ППМИ Кировской области, 2013 г.

Таблица 5 – «Готовы ли Вы внести вклад в решение проблем Вашего поселения?» (население, % от опрошенных)\*

	Участвовали в ППМИ	Не участвовали в ППМИ
Да	61%	54%
Да, если касается меня или моей семьи	23%	23%
Нет	12%	16%

\* Источник: Социологическое обследование ППМИ Кировской области, 2013 г.

## Сближение взглядов населения и представителей власти

Практически все вопросы обследования задавались двум группам респондентов – «рядовым жителям» поселений (населению) и представителям органов самоуправления. Это позволило оценить уровень расхождения в оценках «населения» и «чиновников» до реализации ППМИ в поселении, и после него. Анализ ответов показал, что ППМИ позволяет значительно сблизить позиции этих двух групп практически по всем вопросам. Это происходит благодаря практическому диалогу населения и представителей администраций в процессе отбора, подготовки и реализации микропроектов. На рисунке 12 представлен один из примеров, иллюстрирующих это сближение: мнение населения о качестве предоставляемых муниципалитетом услуг в поселениях, где реализовывался микропроект достаточно близко к мнению администрации, в то время как в неучаствующих поселениях оно диаметрально противоположно.

Рисунок 12 – Изменения качества муниципальных услуг за последние три года в участвовавших и неучаствовавших в ППМИ поселениях, 2013 г. (баланс положительных и отрицательных оценок, % от населения и представителей ОМСУ)



\* Источник: Социологическое обследование ППМИ Кировской области, 2013 г.

## Вставка 8 - Мнения руководителей регионов о ППМИ



«Местные инициативы – серьезный ресурс для решения очень многих социальных и экономических проблем. Государству важно их поддерживать, и Ставрополье уже несколько лет идет по этому пути»  
«Приятно отметить, что Ставрополье является первым российским субъектом, в котором при содействии Всемирного Банка дан старт проекту по поддержке местных инициатив. С опорой на наш опыт, сегодня он реализуется и в других регионах страны»

**Владимир Владимиров, Губернатор Ставропольского края**  
(Буклет “Проект поддержки местных инициатив в Ставропольском крае”)



«Это действительно один из наших самых масштабных и программных проектов. Суть в том, что мы одновременно и решаем какие-то вопросы местного значения, конкретные проблемы, и поднимаем сознательность граждан»

**Никита Белых, Губернатор Кировской области**  
(“Нужна децентрализация власти”// “Новая газета” №34, от 28.03.2012)



«Запускаем пилотный проект по поддержке местных инициатив. Проект, на мой взгляд, очень важный и перспективный. Его главная цель – вовлечение граждан в решение конкретных социально-значимых задач»

«Данный проект, на мой взгляд, - это предметный шаг для развития местного самоуправления, когда определение и решение проблем во многом зависит от активности самих граждан»

**Валерий Шанцев, Губернатор Нижегородской области**  
(shantsevvp.livejournal.com, запись от 02.04.2013)



«По итогам 2013 года хотелось бы отметить большую творческую активность жителей Тверской области при подготовке к проекту (это конкурсы детского рисунка, стихотворения и басни, посвященные проблемам поселений) и значительный вклад жителей в реализацию проекта (от благоустройства прилегающей территории населенных пунктов до предоставления материалов и техники, необходимых для работ по проекту). Это подтверждает, что проект действительно востребован населением Тверской области»

**Андрей Шевелев, Губернатор Тверской области**  
(Сайт Правительства Тверской области: region.tver.ru/news, от 10.04.2013)



«Программа поддержки местных инициатив позволяет, с одной стороны, оперативно решать наиболее острые проблемы муниципальных образований, а с другой – является хорошим способом вовлечения граждан в управление развитием своего поселения. После отладки системы планируется увеличить объемы финансирования и создать на её основе эффективный инструмент восстановления общественной инфраструктуры городских и сельских поселений края, позволяющий ежегодно реализовывать 90 - 100 проектов»

**Вячеслав Шпорт, Губернатор Хабаровского края**  
(Сайт Губернатора и Правительства Хабаровского края: khabkrai.ru/news)



«С самого знакомства с идеей по реализации ППМИ под эгидой Всемирного банка, лично мне было понятно, насколько это правильно и нужно, как для власти, так для населения в целом. В сегодняшних реалиях необходимо уметь работать с общественностью, привлекать к решению задач, стоящих перед республикой и территориями, общественников, молодежь, представителей бизнеса. Реализация проекта дала возможность каждому его участнику осознать себя гражданином своего государства, своей республики, от которого зависит многое»

**Евгений Маврин, заместитель Премьер-министра**  
**Правительства Республики Башкортостан**



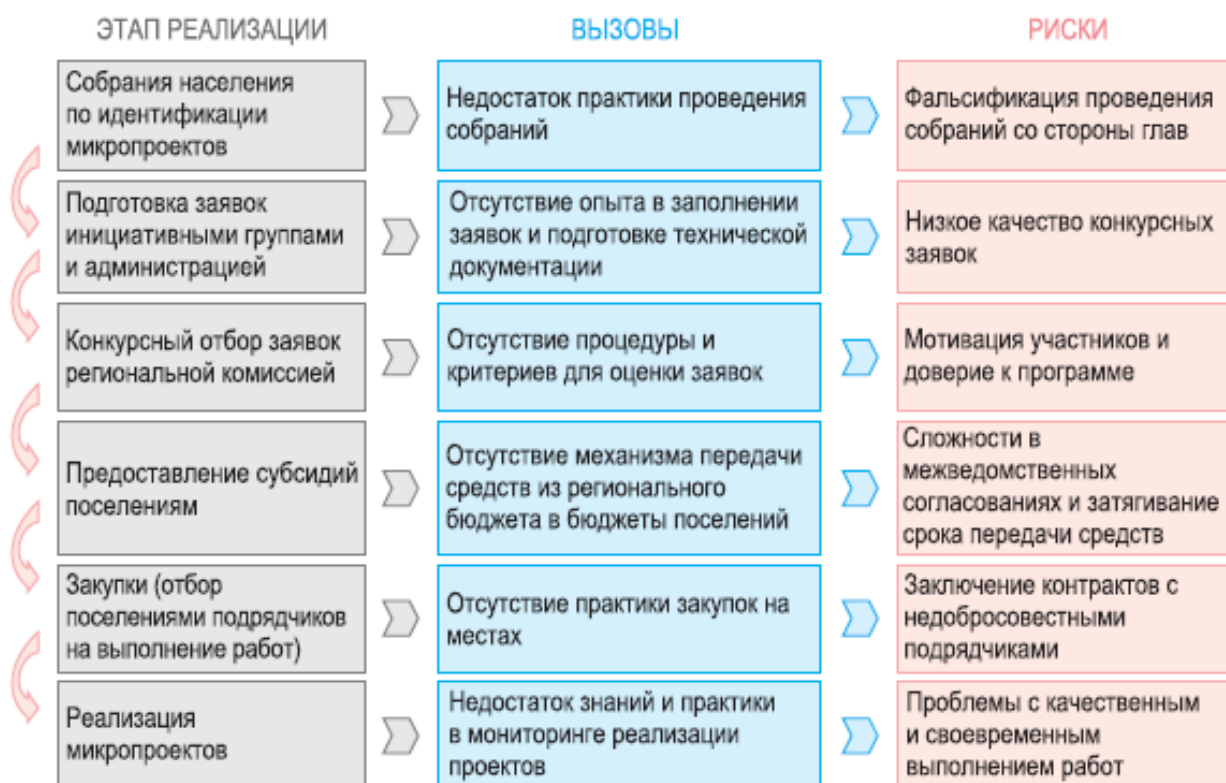
«Для нас сотрудничество с Всемирным банком по реализации ППМИ - это только первый шаг по дороге совместного сотрудничества. Но шаг очень важный, потому что в рамках проекта мы предполагаем развивать диалог между населением и властью»

**Таймураз Мамсуров, Глава Республики Северная Осетия - Алания**  
(из выступления при подписании Меморандума о взаимном сотрудничестве)

## 6. Техническое сопровождение ППМИ

Несмотря на внешнюю простоту механизма ППМИ, на всех ее этапах присутствуют риски, каждый из которых может стать критическим препятствием к успешной реализации программы. В частности, недостаток опыта регулярного проведения собраний у глав поселений может привести к попыткам имитации участия населения с последующей фальсификацией отчетных документов (протоколов собраний); отсутствие у специалистов администраций и участников инициативных групп навыков подготовки проектных документов может сказаться на качестве конкурсных заявок, прежде всего, в части технической документации; неправильно подобранные и/или неточно сформулированные критерии отбора микропроектов могут повлиять на мотивацию участников и их доверие к программе; отсутствие практики передачи средств на поселенческий уровень через механизм прямых бюджетных субсидий может привести к сложностям в межведомственных согласованиях и затягиванию срока подготовки программы; отсутствие практики проведения конкурсных торгов на поселенческом уровне может привести к заключению контракта с недобросовестным подрядчиком; отсутствие эффективной системы мониторинга может повлиять на качество и своевременность выполнения работ (Рисунок 13). Каждый из этих рисков по отдельности способен привести к дискредитации идеи программы и подрыву доверия к ней.

Рисунок 13 - Цикл ППМИ, вызовы для участников и риски программы



Для того, чтобы этого не произошло, обязательным компонентом программы является техническое сопровождение, направленное на: (1) обеспечение качества программы на всех ее этапах, (2) практическое вовлечение населения, (3) повышение потенциала (квалификации)

участников в реализации программ при участии населения и (4) распространение положительного опыта программы внутри и за пределами региона.

## 7. *Роль Всемирного банка в техническом сопровождении ППМИ*

В регионах, реализующих ППМИ, техническое сопровождение, как правило, осуществляется непосредственно Всемирным банком. Технологически оно включает в себя следующие блоки работ: (1) консультирование, (2) обучение, (3) мониторинг реализации и анализ результатов, и (4) информационное освещение и распространение результатов программы.

Сопровождение организуется таким образом, что для решения задач, требующих непосредственного постоянного участия на местах (проведение собраний, мониторинг объектов) в каждом регионе привлекаются и обучаются местные консультанты. Задачи, связанные со стратегическим консультированием, экспертизой качества программы, развитием потенциала местных участников, решаются силами «корневой» команды Всемирного банка, включающей международных и межрегиональных консультантов.

Таблица 6 - Результаты технического сопровождения ППМИ Всемирным банком в регионах в 2014 г.

Результаты	КО	ТО	РБ	ХК	PCO-A
Разработка нормативно-правовой базы и основных параметров для реализации ППМИ		✓	✓		✓
35 тренингов и информационных семинаров для представителей местных органов власти о механизмах и процедурах ППМИ	✓ 5	✓ 19	✓ 5	✓ 3	✓ 3
Сопровождение 1082 собраний населения по вопросам участия МО в ППМИ	✓ 798	✓ 105	✓ 116	✓ 34	✓ 29
Консультационная помощь местным органам власти и инициативным группам населения из 366 МО в ходе подготовки заявок на конкурс		✓ 221	✓ 116		✓ 29
332 отчета о проведенном мониторинге реализующихся микропроектов, составленных на основе выездов консультантов Банка в поселения	✓ 210	✓ 53	✓ 69		
Итоговый отчет по реализации ППМИ	✓	✓	✓		
Разработка информационной системы управления (ИСУ) ППМИ	✓	✓	✓		
Оценка воздействия проекта (социологическое исследование)			✓		
Участие в итоговом мероприятии		✓	✓		

Таблица 7 – Задачи технического сопровождения ППМИ Всемирным банком в разрезе блоков работ и этапов реализации ППМИ в регионе

		ЭТАПЫ ППМИ					
		Подготовительные работы	Собрания населения	Подготовка заявок	Отбор микропроектов	Реализация микропроектов	Заключительные работы
БЛОКИ ТЕХНИЧЕСКОГО СОПРОВОЖДЕНИЯ	Консультирование	Дизайн программы (определение параметров, процедур, критериев отбора проектов, формы заявки, инструкций и т.д.) Разработка информационной системы управления (ИСУ)	Сопровождение собраний	Содействие местным участникам в подготовке заявок	Содействие региональным администрациям в обработке заявок Участие в заседании конкурсной комиссии	Содействие в подготовке документации для отбора подрядчиков и решении технических вопросов, связанных с реализацией микропроектов	
	Обучение	Информационные семинары и тренинги для глав МО и инициативных групп (вовлечение населения, подготовка заявок, софинансирование) Отбор и инструктаж местных консультантов	Обучение местных консультантов в процессе проведения собраний				
	Мониторинг и анализ результатов	Общий мониторинг хода реализации программы Социологическое исследование эффективности программы				Мониторинг реализации проектов	Итоговый аналитический отчет
	Распространение результатов, информационное освещение	Информационное освещение Распространение информации о ППМИ в регионе на федеральных и межрегиональных мероприятиях					

На этапе **подготовительных работ** (осень-зима) Всемирный банк совместно с ответственным исполнителем субъекта РФ разрабатывает дизайн программы, информационную систему управления (ИСУ ППМИ) и проводит обучение участников.

*Дизайн программы.* Дизайн ППМИ подразумевает решение вопросов, связанных с основными параметрами программы (территория реализации, максимальное количество заявок от одного муниципалитета, максимальная и средняя суммы региональной субсидии, критерии отбора микропроектов и пр.), а также разработку на основе этих решений соответствующих нормативно-правовых и методических документов.

Несмотря на то, что все региональные ППМИ имеют общие цели, принципы и механизм, их дизайн будет варьировать в зависимости от специфических проблем и потребностей данного региона. Поэтому разработке дизайна ППМИ в конкретном регионе всегда предшествует оценка его институциональных, социально-экономических и географических особенностей.

**Вставка 9 - Максимально допустимое количество микропроектов от муниципалитета, максимальный размер субсидии**

ППМИ предоставляет субсидии для финансирования относительно небольших микропроектов. Максимальный размер предоставляемой субсидии варьирует от 500 тысяч до 3 млн рублей. Как размер субсидии, так и количество подаваемых заявок от одного поселения зависит от специфических условий в каждом конкретном регионе: территории реализации, структуры и размеров муниципалитетов, доступных финансовых ресурсов, состояния инфраструктуры и т.д. Ограничивается только размер субсидии, на которую может претендовать муниципалитет. Поскольку каждый микропроект софинансируется за счет не только субсидии, но и из других источников, включая обязательное софинансирование со стороны бюджета муниципалитета и населения, объем самого микропроекта не ограничен. В Таблице 7 представлены максимальные суммы субсидий в регионах, реализующих ППМИ, допустимое число заявок на один муниципалитет, а также минимальный для участия в ППМИ процент софинансирования от общей стоимости проекта для местных бюджетов и населения.

**Таблица 8 - Число заявок и уровень софинансирования микропроектов**

Регион	Муниципальные образования	Максимальное количество заявок на конкурс от одного поселения	Размер субсидии	Условия софинансирования
Ставропольский край	поселения	1 заявка	до 2 млн руб. на 1 заявку	определяется уровнем бюджетной обеспеченности по каждому поселению
Кировская область	поселения	до 4 заявок	1 заявка до 1,5 млн руб и/или до 3 заявок до 0,5 млн руб.	не менее 5% из бюджета поселения
	муниципальные районы	до 3 заявок	общая сумма заявок до 3 млн руб.	не менее 5% из бюджета муниципального района
	городские округа	неограниченное (1 заявка от целевой группы)	до 1 млн руб. на 1 заявку	не менее 10% из бюджета городского округа
Тверская область	поселения	1 заявка	до 0,7 млн руб. на 1 заявку	не менее 10% из бюджета поселения и не менее 5% со стороны населения
Нижегородская область	поселения, городские округа	до 4 заявок	общая сумма заявок до 2 млн руб.	не менее 20% из бюджета поселения и не менее 5% со стороны населения
Хабаровский край	поселения	неограниченное (1 заявка от населенного пункта)	общая сумма заявок до 2 млн руб.	не менее 5% из бюджета поселения и не менее 1% со стороны населения
Республика Башкортостан	поселения	до 2 заявок	общая сумма заявок до 1,5 млн руб.	не менее 5% из бюджета поселения и не менее 3% со стороны населения
Республика Северная Осетия - Алания	поселения	1 заявка	до 0,7 млн руб. на 1 заявку	не менее 5% из бюджета поселения и не менее 5% со стороны населения

Например, с учетом региональных особенностей в ППМИ Кировской области упор сделан на активизацию населения и всеобщую доступность программы (в ней принимают участие все муниципалитеты и охвачена большая часть населения региона). С точки зрения дизайна программы это означает, что критерий участия населения в собраниях, подготовке и реализации проекта получает относительно больший вес, а финансовые параметры (общий объем финансирования, максимальный объем субсидии) подстраиваются под необходимость всеобщего охвата. В Тверской области упор сделан на развитие потенциала органов местного самоуправления и развитие инструментов софинансирования. Это означает больший вес критериев, связанных с софинансированием из местных источников, а также повышенные требования к обучающему и



консультационному компоненту. В Ставропольском крае упор сделан на качество и масштаб проектов, что означает относительно больший вес соответствующего критерия и повышенные требования к процедурам мониторинга и контроля качества.

На основе согласованных параметров, а также с учетом опыта реализации ППМИ в других регионах, Правительство субъекта РФ при поддержке экспертов Всемирного банка готовит проекты нормативно-правовых актов, а также методических и операционных документов для реализации программы. Примеры документов, необходимых для реализации ППМИ, представлены во Вставке 10.

#### Вставка 10 - Разработка НПА и методических материалов

В процессе разработки дизайна региональной ППМИ при содействии Всемирного банка готовится ряд документов, необходимых для ее эффективной реализации.

На региональном уровне разрабатываются проекты таких НПА как Постановление Правительства региона о реализации ППМИ с порядком проведения конкурсного отбора (включая критерии и балльную шкалу оценки), положением о конкурсной комиссии, ее составом, порядком предоставления субсидий муниципалитетам, а также Приказ уполномоченного органа об утверждении типовых форм документов ППМИ (в т.ч. заявления об участии в конкурсном отборе проектов и заявки на участие в нем, соглашения о предоставлении субсидии из регионального бюджета в муниципальный).

Для участников муниципального уровня готовятся, в частности, следующие документы:

- стандартные формы, в т.ч (1) конкурсной заявки и его приложений; (2) протоколов общего собрания населения и других мероприятий с участием населения, (3) ведомости для организации учета вклада населения, (4) опросных листов и других инструментов, используемых для сбора и анализа информации о приоритетных проблемах населения; (5) информационных листов, объявлений и т.д. для распространения информации о проекте;
- инструкции и памятки, в т.ч. (1) для руководства муниципальных образований по подготовке и проведению собраний; (2) для инициативных групп с информацией о программе, а также с описанием их роли и задач, (3) для глав поселений по оформлению строительных документов в рамках ППМИ, в т.ч. с информацией по вопросам нахождения объекта и земли в муниципальной собственности, формирования технической и сметной документации, строительного контроля;
- формы отчетов региональных специалистов (сотрудников министерств и консультантов Всемирного банка) по работе с населением и по мониторингу реализации микропроектов.

Также на стадии разработки дизайна проектируется региональная информационная система управления (ИСУ) ППМИ.

#### Вставка 11 - ИСУ ППМИ

Управление ППМИ осуществляется с использованием ИСУ, пользователями которого являются и сотрудники региональной администрации, и представители поселений, и консультанты. ИСУ представляет собой приложение, доступное из сети Интернет как для обычных пользователей, так и для всех участников ППМИ субъекта. Эксперты Всемирного банка помогают сконструировать функциональность и интерфейс ИСУ на основе лучшего международного опыта разработки и эксплуатации подобных систем и настраивают систему в соответствии с особенностями дизайна ППМИ в регионе. На данный момент ИСУ ППМИ работает в Кировской, Тверской области (на рисунке), Республике Башкортостан и Республике Северная Осетия-Алания.



### Информирование и обучение.

После того как согласованы параметры ППМИ и приняты соответствующие нормативно-правовые акты, базовая информация о программе доводится до ее непосредственных участников: представителей муниципалитетов и населения. На семинарах рассказывается об основной идее, принципах, механизме и графике реализации ППМИ в регионе, а также о роли и непосредственных задачах каждого из участников на всех этапах подготовки и реализации программы.

В продолжение информационных семинаров проводится серия практических

тренингов для глав и специалистов поселений, которые будут непосредственно вовлечены в реализацию ППМИ. Участники тренингов проходят обучение по вопросам проведения собраний, подготовки конкурсной документации, привлечения софинансирования, мониторинга микропроектов и другим нюансам успешного участия в программе. На тренингах даются ответы на такие практические вопросы как: как собрать население? как провести собрание? при каких условиях собрание считается действительным? как оформить решения, принятые на собрании? как составить дефектную ведомость? нужно ли для выполнения микропроекта готовить проектно-сметную документацию (ПСД) или достаточно локальной сметы? на основании каких документов осуществляется передача субсидии в поселение? и пр.

Помимо перечисленных выше базовых тренингов, по запросу региона могут быть проведены дополнительные «поддерживающие» обучающие мероприятия по вопросам, возникающим в рабочем порядке и требующим оперативного обсуждения. Так, например, в Кировской области в 2013 г. проводилось специальное обучение по организации закупок в соответствии с введенными федеральным законодательством изменениями, а также по обеспечению качества подготовки технической документации и строительных работ.

Тренинги в рамках ППМИ позволяют главам поселений не только научиться работать с конкурсной документацией, но и повысить свои общие навыки. Так, в Тверской

Вставка 12 - Информирование и обучение



Школа ППМИ в Тверской области



Семинар в Хабаровском крае

области в рамках «Школы ППМИ» главы получают навыки уверенных пользователей компьютеров, многие из них именно благодаря ППМИ осваивают программы MS Word и Excel, учатся «сжимать» фотографии, загружать документы в онлайн систему ППМИ и т.п. Такие навыки повышают общую компетентность муниципальных глав и помогают им в работе по другим направлениям их профессиональной деятельности.

На этапе **проведения собраний населения** (зима-весна) местные консультанты Всемирного банка осуществляют выезд в поселения и непосредственно участвуют в обсуждениях граждан. Это позволяет оказать необходимую помощь главам поселений в объяснении населению идеи и принципов программы; избежать прямой фальсификации собраний, и гарантировать соблюдение требований к процедурам проведения собраний - таких как возможность открытого обсуждения каждого пункта повестки, выбор микропроекта большинством голосов и недопустимость административного влияния на решение жителей. В первые годы реализации программы крайне важно посещение консультантами всех 100% собраний. Спустя 2-3 года возможен переход к выборочному посещению. К этому времени большинство глав осознают, что фальсификация собраний не приведет к победе в конкурсе – если жители не придут на собрание и не поддержат проект, то обеспечить софинансирование с их стороны будет крайне сложно. А это значит, что соглашение на предоставление субсидии с таким муниципалитетом подписано не будет.

Технически посещение собраний консультантами выглядит примерно так. За каждым из консультантов закрепляется территория (обычно несколько районов), на которой консультант посещает все собрания в соответствии с заранее согласованным графиком. График собраний составляется совместно региональными и местными органами власти при содействии консультанта и с учетом логистических возможностей и ограничений. По итогам каждого посещенного собрания консультанты готовят отчеты по специально разработанной форме с информацией о количестве участников собрания, количестве рассмотренных проектов, выбранном проекте и предполагаемом софинансировании, активности участников, соответствии процедуры проведения собрания принципам открытости, прозрачности и демократичности и т.д. Данные отчеты



загружаются в ИСУ и впоследствии используются при подготовке и проведении конкурса заявок, анализе хода реализации проекта и подготовке итоговых материалов о реализации ППМИ в субъекте.

На **этапе подготовки заявок** (весна) консультанты оказывают содействие главам поселений, их специалистам и представителям инициативных групп в заполнении формы заявки и подготовке технической документации. Основные вопросы, возникающие на данном этапе, сводятся к тому, куда обращаться для подготовки технической документации, нужна ли для разработки проекта ПСД или достаточно локальной сметы, как составить дефектную ведомость и смету, как обеспечить и оформить местный вклад и т.д.

На этом этапе консультанты проводят практические групповые и индивидуальные консультации, а также непрерывно работают с главами поселений в режиме телефонных разговоров и обмена электронными сообщениями.

На заключительной стадии подготовки заявок представитель «корневой» команды Всемирного банка выезжает в участвующие в ППМИ районы и осуществляет *непосредственное консультирование на местах* для всех заинтересованных поселений. В ходе совместной работы консультант оценивает качество подготовленных проектов заявок и прилагаемой к ним документации, а также отвечает на вопросы представителей поселений и районов.

*Непрерывные консультации онлайн* для глав муниципалитетов и инициативных групп по вопросам подготовки заявки и оформления технической документации оказывают местные консультанты Всемирного банка. Представители муниципальных образований имеют возможность в любое время связаться с консультантами и получить необходимую помощь. Для этой цели в Тверской области с 2014 года организован так называемый call-center по вопросам реализации ППМИ с единым номером телефона, по которому местные консультанты Всемирного банка могут ответить на любые вопросы по ППМИ.

**Этап отбора проектов** (весна) состоит из приема, обработки и оценки конкурсных заявок и проведения конкурса по определению микропроектов-победителей. Техническое содействие Всемирного банка на данном этапе сводится к помощи ответственным исполнителям в региональной администрации в приеме и обработке заявок, а также подготовке и проведении заседания конкурсной комиссии.

В процессе приема заявок консультанты анализируют их на предмет возможных недочетов и наличия всех необходимых подтверждающих документов (гарантийных писем от спонсоров, выписки из бюджета, документов на собственность, протокола собрания и пр.). Прием заявок происходит по заранее подготовленному графику.

Оценка заявок происходит автоматически - с помощью ИСУ ППМИ. Готовый рейтинг проектов с баллами выносится на заседание конкурсной комиссии для утверждения. Члены комиссии вправе исключить заявку из конкурсного отбора при обнаружении в ней недостоверных сведений. Для обеспечения прозрачности процедур представители Всемирного банка участвуют в заседании конкурсной комиссии - без права голоса.

**Этап реализации проектов** (лето-осень) состоит из осуществления поселениями закупок работ и услуг подрядчиков, непосредственно работ по ремонту и возведению объектов, а также мониторинга хода реализации микропроектов и сдачи-приемки работ. Техническое сопровождение на данном этапе сводится к помощи поселениям в подготовке закупок в соответствии с ФЗ-44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г., а также в восполнении знаний и практики муниципальных глав по осуществлению мониторинга реализации проектов при участии населения.

В частности, консультанты предоставляют участникам информацию о том, в какой момент и на каком основании можно объявлять торги, как подготовить конкурсную документацию на отбор подрядчиков, что делать с сэкономленными по итогам торгов денежными средствами и т.д. Цель технического сопровождения Всемирного банка на данном этапе – повысить потенциал именно глав и специалистов поселений, которые на практике редко осуществляют подобные процедуры в силу значительного дефицита бюджета и отсутствия соответствующих специалистов

Вставка 14 - заседание конкурсной комиссии



Кировская область



Республика Башкортостан

Мониторинг работ проводится как местными консультантами, так и непосредственно жителями участвующих в ППМИ населенных пунктов. Консультанты отслеживают своевременность и качество выполнения работ подрядчиками посредством телефонных звонков и выборочных визитов в «проблемные» поселения, реализующие микропроекты. По результатам мониторинга готовятся отчеты для последующей обработки и анализа с помощью ИСУ.

Включенный в дизайн проекта механизм вовлечения жителей в мониторинг реализации ППМИ (в частности, создание выборных Инициативных групп по микропроектам, их обучение и наделение определенными полномочиями) позволяет им оперативно отслеживать, как расходуются средства, выделенные на реализацию микропроекта. Опыт реализации ППМИ показывает, что жители, вложившие собственные средства в реализацию микропроектов, будут уделять значительное внимание контролю качества и результатов. Более того, уже после завершения микропроекта население принимает активное участие в организации эффективной эксплуатации и в обеспечении сохранности восстановленного объекта (Вставка 15).

**Вставка 15 – Участие населения в мониторинге работ и в эксплуатации и содержании объекта**

Население, обеспечившее свой вклад в проект, активно и регулярно участвует в мониторинге строительных работ. Во многих случаях по требованию инициативной группы строители переделывают некачественно выполненные работы или доделывают незаконченные. Например, во многих проектах по водоснабжению жители мерными рейками промеряют глубину укладки водоводов – в соответствии с глубиной промерзания грунта.

Во Владимировском поселении Туркменского района Ставропольского края члены инициативной группы на грузовых весах взвешивали машины с асфальтом, и оказалось, что расхождение с транспортными документами составило 8 тонн. По их требованию подрядчик поставил недостающее количество асфальта и выполнил дополнительный объем работ по ремонту дороги. В том же поселении по завершении ремонта дорожного покрытия по требованию населения был установлен габаритный шлагбаум, и тяжелая техника была направлена по объездной дороге.

Еще один интересный и распространенный пример участия населения в эксплуатации объекта – это создание родительских комитетов и организация дежурства родителей на построенных детских площадках.

На **заключительном этапе** годового цикла ППМИ (конец осени-начало зимы) Всемирный банк готовит аналитический отчет с информацией о результатах реализации ППМИ в регионе и рекомендациями по развитию проекта в последующие годы – в т.ч. на основе сравнительного анализа реализации ППМИ в других регионах. Соответствующий доклад Всемирного банка представляется и обсуждается на итоговом региональном мероприятии. Итоговое мероприятие может иметь разный формат: межрегиональная конференция – как в Кировской области (Вставка 16), секция в межрегиональном форуме – как в Республике Башкортостан, или информационное совещание-семинар – как в Тверской области.

**На протяжении всего цикла реализации ППМИ** Всемирный банк оказывает содействие регионам в информационном освещении программы и распространении ее результатов.

Представители Всемирного банка принимают участие в информационных мероприятиях как до запуска регионального проекта, так и во время реализации микропроектов и по его завершению. В выступлениях на радио, телевидении, интервью для прессы члены корневой команды ППМИ дают экспертизу проводимым в рамках ППМИ инициативам и делятся оценкой результатов и перспектив проекта. Такие информационные сообщения важны для распространения информации среди населения и повышения имиджа программы в регионе.

#### Вставка 16 – Ежегодная конференция ППМИ в г.Кирове

В Кировской области ежегодные конференции по ППМИ проводятся в конце каждого года, собирая более 400 участников: представителей исполнительных органов власти и муниципалитетов Кировской области, а также представителей других регионов, которые реализуют или планируют реализовать ППМИ на своей территории. Помимо докладов руководителей региона и представителей Всемирного банка с презентациями выступают главы поселений, рассказывающие о собственном опыте участия в ППМИ.

#### Конференция ППМИ 2013 г.



*Губернатор Кировской области*



*Участники конференции*



*Вручение благодарственных писем  
Всемирного Банка*



*Круглый стол с представителями 9 регионов*



Помимо участия в мероприятиях регионального масштаба, Всемирный банк содействует распространению результатов ППМИ в регионах на федеральном и межрегиональном уровнях. За последний год результаты ППМИ были представлены на таких мероприятиях как (1) семинар «Вовлечение населения в открытый бюджет», организованный

Вставка 17 - Информационные буклеты о ППМИ в регионах РФ



Минфином РФ и Открытым Правительством, г.Москва, 9 сентября 2014 г.; (2) семинар-совещание субъектов Российской Федерации, входящих в состав Приволжского федерального округа, по вопросам открытого государственного управления и общественного контроля, организованный Открытым Правительством, г.Ульяновск, 26 июня 2014 г.; (3) Красноярский экономический форум, г.Красноярск, 27 февраля – 1 марта 2014 г.; (4) межрегиональный семинар «Повышение социально-экономической устойчивости на местном уровне в регионах Северного Кавказа», г.Владикавказ, 25 февраля 2015 г.; (5) семинар «Бюджет как предмет социальных наук», организованный Центром инициативного бюджетирования ФГБУ «Научно-исследовательский финансовый институт» (НИФИ) Минфина России, г.Москва, 4 марта 2015 г. и др.

Отдельным информационным продуктом для распространения как на региональном, так и на федеральном уровне являются публикации<sup>111</sup> и буклеты о ППМИ, подготовленные совместно Всемирным банком и Правительствами регионов (Вставка 17).

## 8. *Факторы успеха ППМИ*

Успех ППМИ во всех регионах обеспечивается несколькими факторами.

<sup>111</sup> См. например:

- И.Шульга, А.Сухова, Г.Хачатрян «Развитие потенциала общин: программа поддержки местных инициатив в России» // Информационный бюллетень, Выпуск 71, июнь 2014 года (URL: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2014/10/08/000442464\\_20141008100159/Rendered/PDF/892270BRI0RUSS0UBLIC00KB0710russian.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2014/10/08/000442464_20141008100159/Rendered/PDF/892270BRI0RUSS0UBLIC00KB0710russian.pdf));
- И.Шульга, А.Сухова «Программа поддержки местных инициатив при участии Всемирного банка: механизмы реализации, результаты и факторы успеха» // Журнал Бюджет №4 (148), апрель 2015.

Во-первых, это основная идея программы – непосредственное практическое вовлечение населения в выбор приоритетов и решение проблем местного развития. Только пройдя через все проектные стадии жители понимают и оценивают важность задач, решаемых в рамках местного самоуправления, а также важность приоритизации финансовых вложений в условиях ограниченных ресурсов. В результате ППМИ получает неизменно благодарный отзыв у граждан.

Во-вторых, это дизайн и процедуры программы, основанные на международном опыте Всемирного банка и принципах прозрачности и транспарентности. Критерии отбора проектов сообщаются участникам заранее, информация о победителях является публичной и общедоступной, от принятия решения на собрании населения до реализации проекта проходит не более года. В основе дизайна ППМИ правильно выстроенная мотивация участников: программа не предлагает жителям стать более активными, потому что это долг каждого гражданина. Напротив, ППМИ протягивает удочку тем, кто хочет решить свои проблемы. И именно вследствие этого повышается и активность.

Во-третьих, это встроенность ППМИ в государственную административную систему и бюджетный процесс, что является важной отличительной особенностью по сравнению с проектами РСМС во многих странах. Региональные субсидии передаются из бюджетов субъектов РФ в муниципальные бюджеты; финансовые ресурсы из всех других источников, включая местное софинансирование, также аккумулируются на бюджетных счетах муниципалитетов. Таким образом, одна из характеристик международных проектов РСМС, которая часто вызывает критику – передача проектам ресурсов, которые могли бы быть использованы в рамках «регулярной практики местного самоуправления» через ОМСУ и создание альтернативных ОМСУ структур, в ППМИ отсутствует. ППМИ и есть регулярная практика местного самоуправления.

Наконец, в четвертых, это непрерывное техническое сопровождение программы. Недостаточно просто протянуть удочку, необходимо еще и научить, как ей пользоваться. Информационные семинары, тренинги, непрерывное консультирование помогают участникам оперативно решать возникающие у них вопросы и минимизировать риски провала программы. По сути, консультант является гидом по всем основным этапам и процедурам ППМИ – от проведения собраний и подготовки конкурсных документов до практической реализации работ и их мониторинга. Сопровождение предполагает процесс непрерывного обмена знаниями между участвующими в ППМИ регионами. Это и организация и проведение ежегодных региональных конференций, семинаров и учебных мероприятий ППМИ с участием представителей как регионов-участников, так и других заинтересованных регионов РФ, и распространение опыта и результатов осуществления

ППМИ на федеральном уровне и среди других заинтересованных регионов (например, посредством различных аналитических справок и документов, брошюр и т.д.).

#### 9. *Принципы и алгоритм сотрудничества с Всемирным банком*

Ключевым принципом сотрудничества Всемирного банка в регионе является формирование местного потенциала, достаточного для последующей самостоятельной реализации ППМИ регионом. Это означает, что Всемирный банк помогает региону на стадии стартапа сформировать основу, необходимую для последующей эффективной реализации программы. Такая основа включает в себя нормативно-правовую базу, согласованные и отпilotиванные механизмы и процедуры программы, обученная и получившая необходимый практический опыт команда местных консультантов, обученные и получившие опыт участия в программе главы поселений, работающая ИСУ, отвечающая запросам всех участников программы. В идеале Всемирный банк помогает создать такую основу в течение 2-х - 3-х лет, после чего регион может перейти к самостоятельной реализации ППМИ, при необходимости привлекая Всемирный банк для решения узких вопросов.

Всемирный банк предоставляет услуги регионам на основе компенсации затрат на оказание банком технического содействия. Услуги предоставляются в рамках Соглашения, частью которого является техническое задание, разрабатываемое совместно с региональными заказчиками. Всемирный банк некоммерческая организация, поэтому стоимость услуг по Соглашению не включает в себя прибыль. Договор с Всемирным банком заключается напрямую, так как он является международной финансовой организацией, на которую не распространяются положения федерального закона о закупках при размещении заказа на оказание услуг для государственных или муниципальных нужд<sup>112</sup>.

Соглашение заключается в рублях на период от одного года (полный годичный цикл ППМИ от обучающих мероприятий до открытия объектов) до 2-х – 3-х лет (законченный цикл оказания услуг Банка по сопровождению программы). Как правило, в течение года осуществляется один – два платежа по факту оказания конкретных блоков

---

<sup>112</sup> См. Пункт 2 Статьи 1 Федерального закона 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 и Распоряжение Правительства №1968-р «О перечне международных финансовых организаций, на которые при размещении заказов на оказание услуг для государственных или муниципальных нужд не распространяются положения Федерального закона "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" от 29.12.2007 г.

услуг (например, обучения и проведения собраний). Авансовый платеж для начала работ не требуется.

В случае заинтересованности в совместной работе, представители региональной администрация связываются с:



**Анна Сухова**

координатор программы в Московском офисе Всемирного банка

тел.раб.: +7 499 921 2079;

тел.моб.: +7 906 092 5875;

е-мейл: [asukhova@worldbank.org](mailto:asukhova@worldbank.org)



**Сергей Гридин**

региональный менеджер программы Всемирного банка

тел.моб.: +7 928 012 1502;

е-мейл: [ser-gridin@rambler.ru](mailto:ser-gridin@rambler.ru)

После предварительных обсуждений и уточнений регион направляет официальный запрос с просьбой к представителям Всемирного банка посетить регион и обсудить возможность запуска ППМИ. Предварительный визит осуществляется за счет Всемирного банка, единственным необходимым условием является наличие практической заинтересованности в реализации программы.

## Сельские дома культуры

Ремонт Дома культуры в пос. Комсомолец Кировского района Ставропольского края (фото до и после реализации проекта):



**Стоимость проекта: 3 581 400 руб., в том числе:**

- Региональная субсидия: 3 000 000 руб.(83,8%)
- Муниципальный бюджет: 576 400 руб.(16,1%)
- Вклад населения и спонсоров: 5 000 руб. (0,1%)

Общее количество благополучателей от реализации проекта: 3 783 чел.

Устройство вентилируемого фасада здания Дома народного творчества в пос. Жаровский Жаровского района Тверской области (фото до и после реализации проекта):



**Стоимость проекта: 2 372 146 руб., в том числе:**

- Региональная субсидия: 467 978 руб. (19,7%)
- Муниципальный бюджет: 1 380 127 руб. (58,2%)
- Вклад населения и спонсоров: 524 041 руб. (22,1%)

Общее количество благополучателей от реализации проекта: 3 445 чел.

## Дороги, мосты, тротуары

Обустройство тротуаров в г. Сосновка Вятскополянского района Кировской области (фото до и после реализации проекта):



**Стоимость проекта: 1 924 710 руб., в том числе:**

- Региональная субсидия: 1 421 356 руб (73,8%).
- Муниципальный бюджет: 142 420 руб. (7,4%)
- Вклад населения и спонсоров: 360 934 руб. (18,8%)

Общее количество благополучателей от реализации проекта: 4 000 чел.

Ремонт автомобильной дороги в д. Городок - д. Заречье Фировского района Тверской области (фото до и после реализации проекта):



**Стоимость проекта: 689 824 руб., в том числе:**

- Региональная субсидия: 422 462 руб. (61,2%)
- Муниципальный бюджет: 88 438 руб. (12,8%)
- Вклад населения и спонсоров: 178 924 руб. (25,9%)

Общее количество благополучателей от реализации проекта: 365 чел.

Ремонт моста в с. Круглолесское Александровского района Ставропольского края  
(фото до и после реализации проекта):



**Стоимость проекта: 3 138 400 руб., в том числе:**

- Региональная субсидия: 1 656 600 руб. (52,8%)
- Муниципальный бюджет: 1 139 800 руб. (36,3%)
- Вклад населения и спонсоров: 342 000 руб. (10,9%)

Общее количество благополучателей от реализации проекта: 4 033 чел.

Капитальный ремонт проезжей части в пгт Арбач Арбачского района Кировской области  
(фото до и после реализации проекта):



**Стоимость проекта: 3 561 230 руб., в том числе:**

- Региональная субсидия: 1 481 920 руб. (41,6%)
- Муниципальный бюджет: 217 348 руб. (6,1%)
- Вклад населения и спонсоров: 1 861 962 руб. (52,3%)

Общее количество благополучателей от реализации проекта: 3 500 чел.

## Спортивные объекты

Строительство спортивного зала в с. Родниковское Арзгирского района Ставропольского края (фото до и после реализации проекта):



**Стоимость проекта: 8 000 000 руб., в том числе:**

- Региональная субсидия: 2 000 000 руб. (25,0%)
- Муниципальный бюджет: 500 000 руб. (6,3%)
- Вклад населения и спонсоров: 5 500 000 руб. (68,8%)

Общее количество благополучателей от реализации проекта: 806 чел.

Обустройство спортивного комплекса на открытом воздухе в с. Ильинка Хабаровского района Хабаровского края (фото до и после реализации проекта):



**Стоимость проекта: 2 586 000 руб., в том числе:**

- Региональная субсидия: 1 800 000 руб. (69,6%)
- Муниципальный бюджет: 345 000 руб. (13,3%)
- Вклад населения и спонсоров: 441 000 руб. (17,1%)

Общее количество благополучателей от реализации проекта: 3 030 чел.



Обустройство универсальной спортивной площадки в г. Лихославль Лихославльского района Тверской области (фото до и после реализации проекта):



**Стоимость проекта: 1 437 802 руб., в том числе:**

- Региональная субсидия: 523 066 руб. (36,4%)
- Муниципальный бюджет: 302 381 руб. (21,0%)
- Вклад населения и спонсоров: 612 635 руб. (42,6%)

Общее количество благополучателей от реализации проекта: 2 000 чел.

Ремонт площадки для мини-футбола в г. Слободской Кировской области (фото до и после реализации проекта):



**Стоимость проекта: 1 178 658 руб., в том числе:**

- Региональная субсидия: 986 576 руб. (83,7%)
- Муниципальный бюджет: 138 260 руб. (11,7%)
- Вклад населения и спонсоров: 53 822 руб. (4,6%)

Общее количество благополучателей от реализации проекта: 1097 чел.

## Благоустройство территории

Благоустройство территории возле дома культуры в с. Родниковское Арзгирского района Ставропольского края (фото до и после реализации проекта):



**Стоимость проекта: 2 365 000 руб., в том числе:**

- Региональная субсидия: 2 000 000 руб. (84,5%)
- Муниципальный бюджет: 165 000 руб. (7,0%)
- Вклад населения и спонсоров: 200 000 руб. (8,5%)

Общее количество благополучателей от реализации проекта: 1052 чел.

Устройство 19 контейнерных площадок в Селищенском с.п. Селижаровского района Тверской области (фото после реализации проекта):



**Стоимость проекта: 497 719 руб., в том числе:**

- Региональная субсидия: 422 719 руб. (84,9%)
- Муниципальный бюджет: 50 000 руб. (10,0%)
- Вклад населения и спонсоров: 25 000 руб. (5,0%)

Общее количество благополучателей от реализации проекта: 2 134 чел.

Благоустройство памятника воинам ВОВ в с.Федоровка Хайбуллинского района Республики Башкортостан (фото до и после реализации проекта):

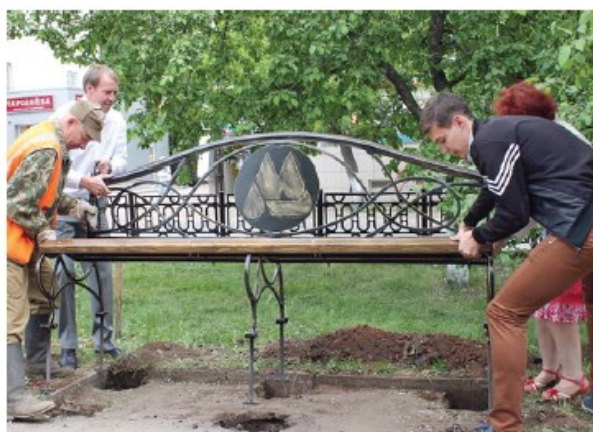


**Стоимость проекта: 699 998 руб., в том числе:**

- Региональная субсидия: 544 998 руб. (77,9%)
- Муниципальный бюджет: 70 000 руб. (10,0%)
- Вклад населения и спонсоров: 85 000 руб. (12,1%)

Общее количество благополучателей от реализации проекта: 614 чел.

Благоустройство аллеи на центральной улице г. Кирова Кировской области (фото в ходе реализации и после реализации проекта):



**Стоимость проекта: 709 771 руб., в том числе:**

- Региональная субсидия: 602 470 руб. (84,9%)
- Муниципальный бюджет: 77 301 руб. (10,9%)
- Вклад населения и спонсоров: 30 000 руб. (4,2%)

Общее количество благополучателей от реализации проекта: 1 564 чел.

## Детские площадки

Строительство детской игровой площадки в пос. Верхнестепной Степновского района Ставропольского края (фото до и после реализации проекта):



**Стоимость проекта: 761 100 руб., в том числе:**

- Региональная субсидия: 402 800 руб. (52,9%)
- Муниципальный бюджет: 270 900 руб. (35,6%)
- Вклад населения и спонсоров: 87 400 руб. (11,5%)

Общее количество благополучателей от реализации проекта: 670 чел.

Обустройство детской площадки в дер. Грехово Советского района Кировской области (фото после реализации проекта):



**Стоимость проекта: 653 465 руб., в том числе:**

- Региональная субсидия: 420 554 руб. (64,4%)
- Муниципальный бюджет: 101 520 руб. (15,5%)
- Вклад населения и спонсоров: 131 391 руб. (20,1%)

Общее количество благополучателей от реализации проекта: 230 чел.

# Проекты партиципаторного бюджетирования Комитета гражданских инициатив и Европейского университета в Санкт-Петербурге

Шилов Л.А., Димке Д.В., Гребенщикова Т.Ю.  
научные сотрудники исследовательского  
центра "Res Publica" Европейского  
университета в Санкт-Петербурге

Проекты партиципаторного бюджетирования реализуются Европейским университетом в Санкт-Петербурге при поддержке Комитета гражданских инициатив с 2013 года. В настоящий момент программы ПБ идут в 9 городах и городских поселениях в трех регионах России: Ленинградской, Вологодской и Кировской областях.

Суть проектов – социальный эксперимент, который подразумевает распределение части бюджетных средств муниципального образования при помощи *бюджетной комиссии*, состоящей из горожан и представителей администрации. Члены комиссии набираются жребием из числа горожан, которые выражают желание участвовать в проекте. Партиципаторное бюджетирование (далее – ПБ) позволяет улучшить и оптимизировать механизм принятия административных решений, поскольку обеспечивает прямую связь горожан и администрации. Процедура ПБ обеспечивает большую открытость идущей в администрации работы. Не только члены бюджетной комиссии, но и прочие горожане получают возможность узнать, как и почему принимаются те или иные решения. ПБ дает возможность не только жителям города стать более квалифицированными участниками городского планирования, но и администрации получить доступ к мнениям и соображениям горожан. Таким образом, ПБ позволяет продвинуться в решении проблемы открытости, гражданского участия и информированности горожан.

В частности, процесс ПБ включает в себя следующие составляющие:

1. *Обсуждение непосредственно финансовой составляющей* – бюджета (в большинстве случаев – его специально определенной части, выносимой на публичное обсуждение);
2. *Участие в муниципальном управлении* (в части проектирования и подачи бюджетных заявок);
3. Определенную процедуру *групповой работы горожан* (ПБ не может ограничиваться одним собранием, поскольку на нем не могут быть рассмотрены все

мнения сторон; кроме того, обсуждение идет параллельно с процессом обучения горожан, который позволяет горожанам предлагать и принимать взвешенные инициативы);

4. **Делиберативные процедуры** в виде специальных встреч, форумов или обучения (для предоставления гражданам информации о принципах расходования бюджетных средств и т.д.);
5. Необходимое подведение **отчетности о расходовании бюджета**, выносимого на обсуждение по модели ПБ.

Таким образом, основными чертами ПБ, которые необходимо соблюдать для успешного функционирования программы на протяжении нескольких лет, являются:

1. **Регулярность.** Ключевая характеристика. Комиссия ПБ должна собираться каждый год, и ротация состава должна быть обязательным требованием. Обоснование этого очевидно – каждый горожанин должен иметь возможность заявить о своих инициативах и быть избранным в бюджетную комиссию.
2. **Популярность.** Необходимо, чтобы проекты расходования средств, выносимые на обсуждение комиссии, затрагивали интересы как можно большего числа горожан. Очень важным является также и требование доступности заседаний комиссии и их информационной открытости.
3. **Доверие горожан.** Необходимо также, чтобы проекты, реализованные комиссией на выделенные из бюджета средства, были выполнены в срок и в полном объеме, для того, чтобы доверие горожан к программе не было подорвано. Кроме того, необходимо, чтобы не только члены комиссии ПБ, но и все заинтересованные горожане получили доступ к обучающей составляющей ПБ. Это позволит повысить как грамотность горожан, так и их гражданскую активность.

### **Задачи проекта**

Задачи проекта ПБ можно суммировать следующим образом:

1. Показать, что применение ПБ в российских условиях возможно, т.е. не противоречит российскому законодательству: Бюджетному кодексу РФ, ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ФЗ-94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».
2. Разработать и ввести методику, позволяющую стабильно набирать горожан, желающих участвовать в городской программе ПБ.

3. Разработать и ввести методику, сопровождающую выдвижение, отбор и принятие инициатив горожан, которые впоследствии будут реализованы в рамках бюджетного процесса.
4. Выстроить работу жителей с администрацией таким образом, чтобы решения принимались максимально эффективно, с минимальными затратами времени.

Цели проекта изначально определялись как просветительские: необходимо было создать работающую структуру, в рамках которой участники процесса (и горожане, и администрация) получали возможность для упорядоченного диалога по насущным городским вопросам и эта же структура одновременно должна работать на образование обеих сторон. Образовательная функция проекта – одна из самых важных, поскольку в процессе его реализации выяснилось, что существует некий базовый набор знаний о городском управлении, который необходимо осветить для горожан-участников в целях их включения в бюджетный процесс. Без этого набора знаний обсуждать бюджетные инициативы в рамках города становится бессмысленным.

### **Преимущества проекта и основные результаты**

За три года проекты ПБ проходили в 9 городах и городских поселениях. Всего по городам было распределено более 100 млн. рублей из муниципальных и региональных бюджетов на более чем 20 индивидуальных и групповых проектов. В заседаниях бюджетных комиссий принимало участие свыше 250 человек.

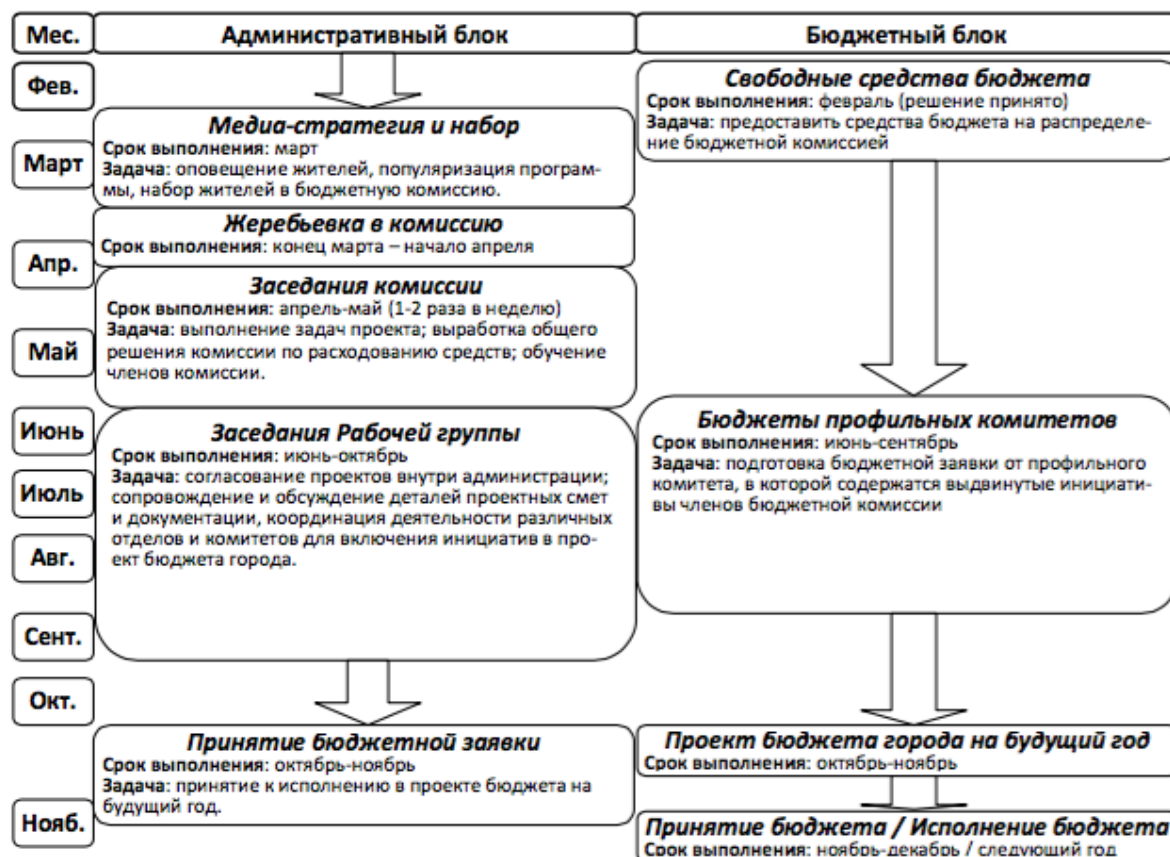
Основные преимущества бюджетных комиссий таковы:

1. Интенсивная совместная работа горожан и чиновников позволяет настроить *диалог на конструктивное решение поставленных вопросов*. В данном случае они изначально рассматриваются как равные участники процесса, что дает базу для эффективного сотрудничества;
2. Знания, полученные в ходе проекта через лекции по бюджетному процессу и городскому планированию, позволяют горожанам *более ответственно подходить к выдвижению инициатив*;
3. Муниципальные администрации получают *ресурс для генерирования новых идей* – большинство из выдвигаемых инициатив имеют авторский оттенок, принося в городское управление уникальные возможности;

4. Опыт и знания, полученные в ходе проекта, дает горожанам возможности будущей практики в качестве муниципальных депутатов, а администрации – новых людей в представительной власти, с которыми уже имеется опыт работы и взаимопонимание.

### Схема реализации проекта

Порядок реализации проектов ПБ в различных городах схож и в обобщенном виде выглядит таким образом:



В этой схеме представлены основные этапы проекта по двум блокам – административному (то есть, работе бюджетной комиссии и рабочей группы по реализации проекта) и бюджетному (этапы прохождения инициатив горожан по бюджетному процессу). Как видно, процесс ПБ никоим образом не меняет бюджетный процесс сам по себе, а встраивается в уже существующие процедуры.

В процессе работы над проектом каждой мэрии или городской администрации была предоставлена свобода действий по реализации проекта (хотя в целом вышеприведенная схема в той или иной мере соблюдалась), однако заседания бюджетной комиссии были организованы по единой модели, отступления от которой не приветствуются. Это было



необходимо для успешной организации диалога между горожанами и представителями администрации. Схема заседаний бюджетных комиссий вкратце приведена далее.

### **Этапы проведения заседаний бюджетной комиссии: общая методика**

Заседаний бюджетной комиссии проходят в специально отведенном месте по регламенту, при этом важно особым образом упорядочить пространство коммуникации. Помещение, нужное для работы членов комиссии, должно быть моделью «общего пространства», которое предполагает и делает возможным равенство участников. Такое пространство служит двум целям. Первая: изменить привычный формат взаимодействия власти и жителей. Вторая – предоставить жителям возможность обсудить волнующие их городские проблем и подумать о возможных способах их решения.



Помещения, соответствующие целям проекта, лучше всего найти в городских библиотеках. Эти помещения могут быть достаточно большими, мебель в них можно двигать, что позволит разделить каждое из них на две зоны: рабочих и неформальных обсуждений. Рабочая зона должна быть организована следующим образом: стулья для членов комиссии ПБ должны быть поставлены в круг; на тех встречах, когда к работе комиссии подключаются сотрудники администрации, они также садятся в общий круг. Основная часть рабочих обсуждений проходит в кругу и занимает полтора-два часа (время каждого обсуждения).

Взаимодействие в пространствах такого типа окажется непривычным для членов комиссии ПБ, поскольку у большинства жителей нет опыта такого взаимодействия друг с другом, целью которого было бы обсуждение и решение городских проблем. Опыта работы в пространстве, организованном таким образом, как правило, нет и у сотрудников администрации.

*Этап 1. Семинары бюджетной комиссии (отдельные, 1-3 семинара).*

На первых заседаниях происходит знакомство, объяснение правил групповой работы, предварительное обсуждение проблем и сбор инициатив. Как правило, члены комиссии начинают видеть друг в друге коллег по работе тогда, когда все получают шанс высказаться по поводу волнующих их городских проблем и предложить свои решения. В этот же этап входит сбор предварительных предложений в письменной форме и их публикация. После этого формируются первые коалиции участников (как правило, по типологии выдвинутых городских проблем или по возможным вариантам их решения, это происходит в том случае, если предложенное одним из членов комиссии решение позволяет решить сразу несколько заявленных проблем).

*Этап 2. Семинары бюджетной комиссии (лекции экспертов, 1-2 семинара).*

После первых собраний проходят лекции экспертов, на которых члены комиссии получают возможность ознакомиться со спецификой городского планирования, финансов, бюджетного процесса и т.д. Главное условие, которому должны следовать лекторы – строить занятия на основе предварительных инициатив членов комиссии, выделив из них те, что могут каким-либо образом быть объединены (по способу реализации, тематической близости, доступности и т.п.).

*Этап 3. Экспертиза: оценка предварительных инициатив*

Предварительные инициативы собираются и передаются на рассмотрение администрации. В администрации они распределяются по структурным подразделениям (комитетам и отделам), в компетенции которых находится выполнение этих инициатив. Изначальное условие: каждая инициатива, если она не была отвергнута на предварительных семинарах самими участниками, должна быть рассмотрена и подкреплена формальным ответом в письменном виде от соответствующего комитета. Рекомендуются также личные встречи с представителями структурных подразделений администрации.

*Этап 4. Выбор направления (по возможности, 1 семинар).*

После образовательного этапа участники комиссии еще раз редактируют свои инициативы, и на одном семинаре происходит выбор дальнейшего направления работы. Инициативы членов комиссии группируются по тематике (благоустройство, спорт, дорожное строительство, безопасность и т.п.). По возможности, объединение осуществляется модератором на основе последней версии инициатив, однако, если члены

комиссии не согласны с предложенным модератором распределением, они предлагают свой вариант. Члены комиссии могут выбрать от одного до трех приоритетных направлений (инициатив). Выбор направления осуществляется прямым голосованием.

*Этап 5. Семинары бюджетной комиссии (совместные, 1-2 семинара).*

После выбора направлений происходят совместные заседания с представителями профильных комитетов администрации, которые консультируют членов комиссии. Каждому из членов комиссии предоставляется возможность задать интересующие их вопросы, связанные с реализацией выбранных инициатив.

*Этап 6. Голосование, формирование проекта и выбор представителей в Рабочую группу (1 семинар).*

На последнем заседании члены бюджетной комиссии обязаны определиться с формой предварительного проекта или проектов в рамках выбранного направления (или нескольких направлений). Окончательно утверждаются способы реализации проекта. Происходит выбор трех членов комиссии, которые дальше вместе с сотрудниками администрации будут работать над его реализацией. Выбор происходит по принципу: один/два члена комиссии, инициативы которых принадлежат к выбранному направлению, один член комиссии, инициатива которого осталась за рамками выбранного направления. Кандидаты предлагаются модератором на основе оценки деятельности членов комиссии за период ее работы (предварительно модератор согласовывает с выбранными им членами комиссии их возможности и желание участвовать в дальнейшей работе). Кандидатуры утверждаются простым голосованием. В том случае, если члены комиссии ПБ не согласны с предложенными кандидатурами, они могут выдвинуть свои. В этом случае утверждение также проходит путем простого голосования. На этом же заседании происходит выбор и утверждение общественных координаторов для информационного обеспечения проекта (основная сфера их работы – ведение и модерирование страницы проекта в интернете). Выбор и утверждение осуществляются по тем же принципам, что и выбор в Рабочую группу.

**Рабочая группа и работа с администрацией**

Структура и устройство городской администрации таковы, что представители разных подразделений редко работают совместно, поскольку ответственны за разные аспекты жизни города, которые, на первый взгляд, не связаны друг с другом. Однако проекты, выбираемые членами бюджетной комиссии, как правило, требуют

взаимодействия именно тех сотрудников подразделений мэрии, которые обычно не работали вместе. Во время рабочих совещаний, на которых они вынуждены были общаться друг с другом, выяснилась одна интересная особенность. Представители подразделений зачастую не могли не просто договориться друг с другом, в сущности, они друг друга не понимали.

Повседневная деятельность подразделений администрации устроена так, что она не требует общего представления о городе (так, сотрудники, отвечающие за озеленение, не обязаны интересоваться деятельностью спортивного департамента). Соответственно, у них нет общего языка «говорения» о городе. Единственный язык, который был понятен всем присутствующим – финансовый. Финансист играл роль переводчика, без его содействия коммуникация была бы, если не невозможна вообще, то крайне затруднена. Таким образом, позиции «горожанина» (как оптики, через которую различим город и его проблемы) зачастую нет не только у жителей города, но и у городской администрации. И если при работе с жителями города, единственный речевой жанр, на который можно опереться, это жанр бытовой (и, возможно, конфликтной) коммуникации друг с другом по поводу общего городского пространства, то, при работе с сотрудниками администрации, следует учитывать, что единственный эффективный способ коммуникации – при привлечении комитета финансов.

Это незнание представляет одну из самых больших проблем в работе администраций пилотных городов, поскольку планы одного департамента зачастую противоречат планам другого, и иногда это выясняется только в тот момент, когда планы уже начали реализовывать. В этом смысле проект ПБ чрезвычайно полезен администрации, поскольку чиновники различных подразделений мэрии вынуждены начать работать не только со своими сотрудниками. Такая работа (например, необходимость составить карту муниципальных территорий) позволяет избежать многих нестыковок и недочетов в работе администрации, которые часто представляются как неизбежные.

Таким образом, можно сказать, что возможности выработать оптику «горожанина» и язык, на котором жители города и сотрудники администрации могут говорить друг с другом о городе, вместе решать его проблемы и обсуждать развитие, сегодня нет. Комиссии ПБ можно считать способом, который такую возможность дает. Совместная работа горожан и администрации позволяет администрации осознать город как единство и общее пространство, «сшить» его. Работа в проекте предполагает совместную работу представителей разных департаментов и получение нового опыта и знаний не только горожанами, но и чиновниками. Кроме того, эта работа заставляет чиновников прояснять и объяснять горожанам логику принятия административных решений, а горожанам – после

того, как они получают возможность ознакомиться с принципами составления бюджета и административного планирования – стать полноправными участниками и создателями общего городского пространства.

## Сосновый Бор (Ленинградская область)



Основан: в 1958 г., город с 1973 г., статус МО с 2006 г.

Население: 67397 чел. (данные 2015 г.)

Глава МО: Пуляевский Дмитрий Витальевич (с 2006 г.),

глава администрации: Садовский Владимир Брониславович (с 2015 г.)

### Программа «Я планирую бюджет» (с 2013 г.)

Программа была открыта в 2013 г. при непосредственном участии специалистов Европейского университета в Санкт-Петербурге. Два года (2013 и 2014) специалисты ЕУСПб модерировали процесс принятия решений в инициативной комиссии, которая занималась распределением средств. С 2015 года процесс ведут выбранные модераторы и координаторы инициативной комиссии.

Ежегодный объем средств для распределения – 20 миллионов рублей. Коллегиальный орган принятия решений состоит из 15 человек – членов комиссии с правом голоса и 15 человек резерва, которые замещают членов комиссии при невозможности исполнения ими своих обязанностей. Процессом в администрации руководит председатель комитета финансов – заместитель главы администрации Сосновоборского городского округа Ольга Галактионовна Козловская.

Сосновый Бор прежде всего ассоциируется с Ленинградской атомной электростанцией, и большинство жителей города так или иначе связаны с ней. В городе, в сравнении со средними показателями в области, заметно выше уровень образования и дохода. Также высок уровень охвата Интернетом, поэтому Сосновоборская группа проекта в социальной сети «ВКонтакте» – самая активная из всех проектов.

Численность населения и географическая компактность города (требуется менее часа для того, чтобы пройти город из конца в конец) обеспечивают ситуацию «все друг друга знают». Эти факторы усиливают существующую открытость представителей власти. Администрация города не воспринимается жителями как отдельная, непонятная, незнакомая и далекая структура: работники администрации (в частности, мэр) – это те люди, которых можно встретить, идя по городу.

Среди самых актуальных проблем города, которые потом повторялись на заседаниях комиссии, следующие:

- Благоустройство (многие дворы и почти все парки требуют реконструкции, множество домов и придомовых территорий советской планировки, не справляющихся с современными требованиями к пропускной способности автомобилей и пешеходов);
- Дорожное строительство (несмотря на достаточно высокое качество дорожного покрытия, в сравнении с Ленинградской областью);
- Спортивный и детский досуг (связанный, прежде всего, с недостатком мест для проведения досуга детей и желания придать ему спортивную направленность, что послужило толчком к одному из первых проектов);
- Экология (несмотря на то, что Сосновый Бор – экологически чистое место, множество проблем связано с ЛАЭС, например, захоронение радиоактивных отходов. В силу специфики подобные вопросы на комиссии не обсуждались).

В среднем на то, чтобы принять решение, у горожан уходило не более 10 встреч (2,5 месяца). Организаторами отмечается высокий уровень активности горожан, интерес к проекту в местной прессе (газета «Маяк», телекомпания «СТВ»), а также постоянное внимание со стороны городской общественности и депутатского корпуса.

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

Инициативы, на которые выделялись средства в проектах 2013-2015 гг., перечислены ниже.

### **2013 г.**

Строительство детско-спортивного кластера в центре города с зонами для активного отдыха детей разных возрастов (0-6 лет и 6-16 лет), а также взрослой зоны тренажеров для городского движения «турникменов», с благоустройством прилегающей территории (до 20 млн. рублей, в процессе строительства смета уменьшена до 12 млн. рублей);

Установка велопарковок в общественно-значимых местах города для поддержания развивающейся велоинфраструктуры (200 тыс. рублей).

### **2014 г.**

Комплексная модернизация городского парка «Белые пески» (17 млн. рублей);

Развитие городской велоинфраструктуры: строительство первой в городе велодорожки вокруг парка «Белые пески» (3 млн. рублей).

### **2015 г.**

Фестиваль деревянного, каменного зодчества в Сосновом Бору (3.1 млн. рублей);

Веревочный парк в Приморском парке культуры и отдыха (6.5 млн. рублей);

Ремонт дворца настольного тенниса (5 млн. рублей);

Спортивные площадки для детских садов (в 3-х детских садах, 3.5 млн. рублей);

Развитие территории музея как части мемориала в д. Устье (1.52 млн. рублей);

Экспертиза очистки р. Глуховка в Приморском парке (0.3 млн. рублей).

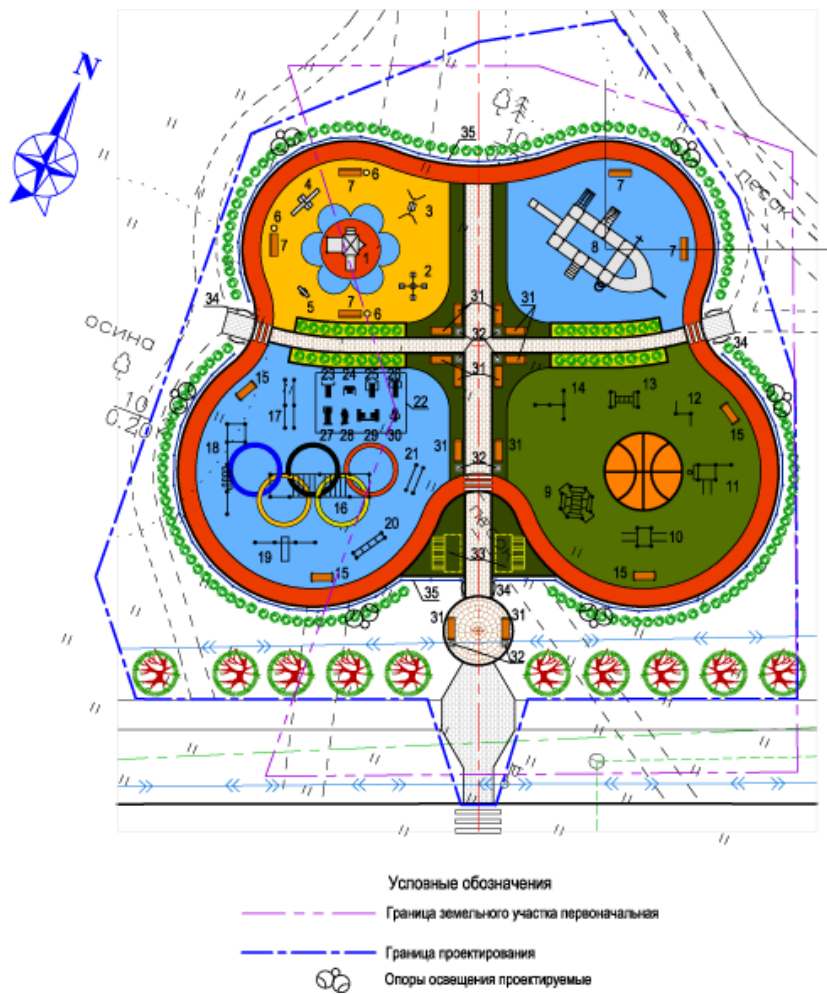
***Адреса страницы программы «Я планирую бюджет»:***

На сайте администрации - <http://sbor.ru/finance/bd>

В социальной сети «ВКонтакте»: <https://vk.com/sbor.budget>

## Примеры проектов программы «Я планирую бюджет», Сосновый Бор

Детско-спортивный кластер, план



Детско-спортивный кластер, реализация







## Череповец (Вологодская область)

Основан: в 1362 г., город с 1777 г., статус городского округа с 2006 г.

Население: 318107 чел. (данные 2015 г.)

Мэр города: Юрий Александрович Кузин (с 2012 г.)



### Программа «Народный бюджет» (с 2013 г.)

Программа была открыта в 2013 г. при непосредственном участии специалистов Европейского университета в Санкт-Петербурге. Два года (2013 и 2014) специалисты ЕУСПб модерировали процесс принятия решений в инициативной комиссии, которая занималась распределением средств. С 2015 года процесс ведет выбранный модератор.

Ежегодный объем средств для распределения в 2013 и 2014 годах – 15 миллионов рублей. В 2015 году по причине сокращения городского бюджета объем средств был снижен до 7 млн. рублей. Коллегиальный орган принятия решений в 2013 и 2014 годах состоял из 20 человек – членов комиссии с правом голоса и 20 человек резерва, которые замещали членов комиссии при невозможности исполнения ими своих обязанностей. В 2015 году количество членов бюджетной комиссии и членов резерва было снижено до 15 человек. Процессом в администрации руководит вице-мэр города Елена Осиповна Авдеева.

Череповец – производственный город, связанный с металлургией и химической промышленностью. Одно из важнейших производств в городе – заводы корпорации «Северсталь» и компании «Фосагро». Уровень заработной платы и количество рабочих мест здесь выше, чем в областном центре – Вологде. С другой стороны, уровень активности горожан в целом невысок, кроме нескольких сфер (молодежные и общественные, а также территориальные объединения).

Актуальные проблемы Череповца, которые в дальнейшем обсуждались на заседаниях бюджетных комиссий трех лет, таковы:

- ЖКХ (этому способствует старый жилой фонд и сложности в отношениях жителей домов и управляющих компаний);
- Экология и медицина (обилие производства оказывает тяжелое влияние на городскую экологию и, как следствие, на здоровье горожан);
- Благоустройство и дорожное строительство (многие парки и скверы требуют реконструкции, состояние придомовых территорий оставляет желать лучшего);
- Спорт (традиционная сфера для всех городов, связанная с малодоступностью мест для занятий спортом и активного отдыха).

Заседания в Череповце проходили за 2 месяца (не более 8 заседаний). При этом нельзя отметить большого интереса в городской прессе (интерес к подобным проектам ниже в больших городах). Тем не менее, сюжеты по телевидению и радио и статьи в местной прессе («Речь») выходили регулярно.

Мэрия Череповца всерьез озабочена развитием территориального общественного самоуправления, поэтому параллельно с программой «Народный бюджет» в 2014 г. стартовала программа «Народный бюджет»-ТОС, в которой участвовали представители четырех ТОСов. В рамках этой программы каждый ТОС получал возможность подготовить заявки в размере до 1 млн. рублей на работы в пределах определенной территории. В 2015 году программа была расширена до 8 ТОСов.

Инициативы, на которые выделялись средства в проектах 2013-2015 гг., таковы:

### **2013 г.**

Строительство спортивных площадок с параметром шаговой доступности (во всех районах города), включающих в себя: поля, тренажерные комплексы, беговые дорожки, гимнастические снаряды (10 млн. рублей);

Благоустройство территории, прилегающей к памятнику ликвидаторам аварии на ЧАЭС в центре города, с созданием зоны отдыха для горожан (5 млн. рублей).

### **2014 г.**

Установка детских площадок в различных районах города (4,4 млн. рублей);

Продолжение благоустройства территории, прилегающей к памятнику ликвидаторам аварии на ЧАЭС в центре города, с высадкой деревьев хвойных пород (5 млн. рублей);

Установка стендов социальной рекламы в различных частях города (2 млн. рублей);

Инвестиции в IT-образование пенсионеров (1 млн. рублей);

Организация турнира по дворовому футболу (1 млн. рублей);

Онлайн-трансляция заседаний Череповецкой городской думы (1 млн. рублей);

Социальная реклама в общеобразовательных учреждениях (0,6 млн. рублей).

### **2015 г.**

Оборудование лифтом для беспрепятственного доступа маломобильным группам населения и пожилым людям в дворце «Химик». Установка пандуса для выхода на сцену, оборудование туалета для колясочников (2,379 млн. рублей);

Капитальный ремонт территории школы № 1, реставрация памятника и мемориальной плиты, а также прилегающей территории (3 млн. рублей);

Камеры наружного видеонаблюдения высокого разрешения в Комсомольском парке с возможностью передачи информации в Центр управления нарядами УВД (0,421 млн. рублей);

Закупка специальных физкультурно-реабилитационных тренажеров в ФОК МАУ "Физкультура и спорт" (1 млн рублей);

***Адреса страницы программы «Народный бюджет»:***

На сайте администрации - <http://www.cherinfo.ru/1289>

В социальной сети «ВКонтакте»: <https://vk.com/narodnibudget>

## Примеры проектов программы «Народный бюджет» в Череповце

### 1. Парк чернобыльцев



### 2. Спортивные площадки





## Кировская область

Население: 1304348 чел. (данные 2015 г.), городское население – 75.58%.

Административный центр: г. Киров (439336 чел., данные 2015 г.)

Губернатор: Никита Юрьевич Белых (с 2008 г.)



### Программа «Народный бюджет» (с 2014 г.)

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

Программы, реализуемые в Кировской области, построены на удаленной основе – специалисты Европейского университета в Санкт-Петербурге организуют тренинги для представителей муниципалитетов и модераторов бюджетных комиссий, которые впоследствии занимаются реализацией программы на местах. Специалистами ЕУСПб осуществляется контроль за реализацией, при необходимости оказывается помощь модераторам. Тем не менее, по опыту двух лет, можно констатировать, что реализация программы «Народный бюджет» идет успешно, хотя во многом зависит от личного отношения представителей муниципалитетов к идеологии и содержанию программы.

В процессе контроля за реализацией принято за основу стремление минимизировать влияние муниципальных властей на принятие решений через контроль за заседаниями (видеозапись) и персональную связь с модераторами. Общий контроль осуществляет министерство финансов Кировской области (Елена Васильевна Ковалева), отдел методологии в сфере бюджетной политики (Надежда Юрьевна Козлова).

### *Краткая характеристика городских поселений – участников программы «Народный бюджет»*

Уржум – население 10 тыс. человек, Омутнинск – 25 тыс. человек, Мирный – 5 тыс. человек, Кильмезь – 5,5 тыс. человек, Фаленки – 5,5 тыс. человек, Кумены – 5 тыс. человек, Афанасьевое – 3,5 тыс. человек. Численность бюджетных комиссий в этих городах не превышает 11 человек (плюс 11 человек резерва),.

Как видно, эти городские поселения небольшие (численность не превышает 25 тыс. человек), поэтому характер поднимаемых проблем совсем иной, нежели в больших или развитых городах. В основном, обсуждение концентрируется вокруг ремонтов учреждений образования и культуры (детских садов, школ, ДК), водопроводе, дорогах и электроснабжении.

Таким образом, ПБ позволяет решать не только комплексные проблемы и развивать нестандартные идеи, что типично для городов с развитой инфраструктурой, но и заниматься более мелкими, но не менее насущными вопросами в сфере обеспечения базовых потребностей

жителей. Однако это не означает меньшего участия – в некоторых поселениях практикуется вовлечение членов бюджетных комиссий в детальную проработку выдвигаемых проектов, поскольку администрации на местах не располагают расширенным штатом специалистов. Такое добровольное вовлечение дает очень большой толчок развитию диалога между местной властью и жителями.

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

Инициативы, на которые выделялись средства в проектах 2014-2015 гг., перечислены ниже.

#### ***2014 г. (распределяемая сумма – 3 млн. рублей)***

Мирный: Капитальный ремонт водопровода (1,6 млн. рублей – добавленные средства муниципального бюджета); Капитальный ремонт спортивного зала школы (3 млн. рублей).

Уржум: Строительство лыжной базы (3 млн. рублей)

Омутнинск: Благоустройство территории, прилегающей к памятнику участникам ликвидации последствий катастрофы на ЧАЭС (2 млн. рублей); Благоустройство городского парка «Путь к здоровью, культуре и творчеству!» (1 млн. рублей).

#### ***2015 г. (распределяемая сумма – 2 млн. рублей)***

Афанасьев: Благоустройство парка и ремонт дорожного полотна на ул. Соболева (2 млн. рублей).

Кильмезь: Детская площадка у ЛПХ (2 млн. рублей).

Кумены: Ремонт помещения ЦКД (1,85 млн. рублей); Обустройство детской спортивной площадки (0,15 млн. рублей).

Фаленки: Строительство детских площадок и футбольного поля «Арена Фаленки» (2 млн. рублей).

Яранск: Контейнерные площадки закрытого типа (1,1 млн. рублей); Обустройство зоны активного отдыха (0,9 млн. рублей).

Омутнинск: Ремонт асфальтового покрытия пешеходных дорожек по ул. Комсомольской, ул. Свободы, ул. 30-летия Победы (2 млн. рублей).

Мирный: Капитальный ремонт пола и стен зрительного зала ДК (2,5 млн. рублей, в т.ч. 0,5 млн. добавлено из муниципального бюджета).

#### ***Адреса страницы программы «Я планирую бюджет»:***

В социальной сети «ВКонтакте»:

«Народный бюджет», Кильмезь: <https://vk.com/club94428572>

«Народный бюджет», Кумены: <https://vk.com/club94393359>

«Народный бюджет», Фаленки: <https://vk.com/club94843641>

«Народный бюджет», Яранск: <https://vk.com/club94567245>

«Народный бюджет», Омутнинск: <https://vk.com/club94435950>

«Народный бюджет», Мирный: <https://vk.com/club94188256>

«Народный бюджет», Афанасьев: <https://vk.com/club94435490>