

Информационный бюллетень



**ИНИЦИАТИВНОЕ
БЮДЖЕТИРОВАНИЕ**

<http://budget4me.ru>

Хронология основных событий развития ИБ в Российской Федерации

2007 год

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

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

2010 год

Старт проекта ППМИ в Кировской области.

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

2011 год

Масштабирование ППМИ в Кировской области на весь регион.

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

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

2012 год

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

2013 год

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.

Начинается реализация проектов 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 год

Старт пилотного проекта 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».

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

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).

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

2015 год

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

Началось системное изучение разветвления практик ИБ в России. По инициативе Центра инициативного бюджетирования запущена серия научных семинаров «Бюджет как предмет социальных наук».

Старт пилотного проекта ППМИ в Республике Северная Осетия–Алания.

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

В Ульяновске в пилотном режиме запускают проект ПБ «Народный бюджет».

Масштабирование проекта по внедрению технологии ПБ «Народный бюджет» в Кировской области до 10 городских муниципалитетов. Наряду с практиками ПБ и ППМИ регион запускает программы софинансирования образовательных услуг и расходов на приобретение лекарственных препаратов. «Народный бюджет» Тульской области трансформирует сервисы программы для работы в онлайн режиме на портале «Открытый регион-71».

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

I Всероссийская конференция по инициативному бюджетированию в Москве (21-22 октября). По итогам конференции выпущен первый сборник научных материалов к Всероссийской конференции по инициативному бюджетированию.

2016 год

В Еврейской Автономной области запущен пилотный проект ППМИ.

ППМИ распространена на все муниципальные образования Республики Башкортостан.

Продолжена реализация практики ПБ «Народный бюджет» в 10 городских поселениях Кировской области.

Практика ПБ «Народный бюджет» распространена на 28 МО Ульяновской области.

Появляется номинация «Проекты инициативного бюджетирования» в конкурсе «Бюджет для граждан».

Министерство финансов Российской Федерации и Всемирный банк подписывают Соглашение о развитии инициативного бюджетирования в Российской Федерации в 2016-2018 гг.

26 субъектов РФ вошли в Соглашение и взяли на себя обязательства по реализации программ ИБ.

Принят Закон Пермского края «О реализации проектов инициативного бюджетирования» (июнь).

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

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

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

Интерактивный курс по инициативному бюджетированию. Видеолекция Вагина В.В.: серия видео-ответов на типичные вопросы, которые возникают у людей, которые впервые слышат об инициативном бюджетировании и хотят узнать о нем больше.

<http://kgi.zillion.net/courses/show/6542/initsiativnoie-biudzhietirovaniie>

Подготовлена брошюра «25 вопросов по инициативному бюджетированию».

Запущен портал www.budget4me.ru об Инициативном бюджетировании. Задачами, которого являются:

- оценка текущего состояние гражданского общества для реализации инициативного бюджетирования;
- обеспечение заинтересованных сторон актуальной, полной и достоверной информацией, необходимой реализации инициативного бюджетирования и внедрения бюджетной открытости.
- накопление информации, необходимой для анализа бюджетной открытости;
- изучение, сопоставление и распространение практик бюджетной открытости;
- организация обмена лучшими практиками.



Информационная кампания программы инициативного бюджетирования субъекта Федерации: содержание и инструменты реализации

Вагин Владимир Владимирович, руководитель Центра
инициативного бюджетирования НИФИ МФ РФ.

Информационная кампания (ИК) субъекта РФ

Ради изменений жизни к лучшему.

Но **акценты** ИК зависят от аудитории на которую рассчитано обращение.

Этап ИК: отсутствие централизации, параллельное развертывание в субъектах РФ, одновременная реализация двух ИК.

Инструменты: популярные брошюры; руководства по практикам; портал КГИ; обучение; статьи в профессиональных изданиях; первые интервью в массовых изданиях.

Понятие. Р. Райс и К.Аткин

Информационная кампания это

- 1)намеренная попытка информировать,
- 2)убедить или
- 3)вызвать изменения в поведении у
- 4)достаточно большой и хорошо определенной аудитории,
- 5)главным образом для достижения некоммерческой выгоды для индивида и/или общества,
- 6)обычно ограниченная временем и
- 7)использующая для передачи своего сообщения СМИ
- 8)часто дополняемые межличностной коммуникацией.

2. Функция ИК



Информирование - снабжение общества дополнительными сведениями.

Наличие информации призвано помочь индивиду, действуя в интересах приобретения наибольшего блага, **изменить свой образ поведения.**

Информация также позволяет **показывать** существующие в обществе **проблемы.**

Постоянное появление дополнительной информации или преподнесение новых знаний о деятельности государства позволяет **заострить внимание** на определенной проблематике.

3. Функция ИК



Коммуникационная функция это способ прямой связи между инициатором программы и его адресной аудиторией. Она предусматривает точное определение средств подачи информации и формирует внешнюю оболочку посланий ИК.

Информационные кампании указывают **на выгоду**, которую адресат может получить в случае выполнения рекомендаций, пусть и косвенно. Эта компонента определяет внимание индивидов к кампании и их заинтересованность в выполнении ее предписаний.

В этом ее принципиальное отличие от рекламных кампаний: **она предполагает осмысление** со стороны индивида и принятие им решения.

Ключевые понятия ИК

- Цели информационной кампании.
- Сущность информации.
- Методы используемые для содействия изменениям (образование, технологии, принуждение).
- Потенциальные выгоды, (эффекты) появившиеся в результате рекомендуемых изменений .

Виды ИК

Информационные кампании по защите общества (от курения, от употребления алкоголя, от последствий землетрясений).

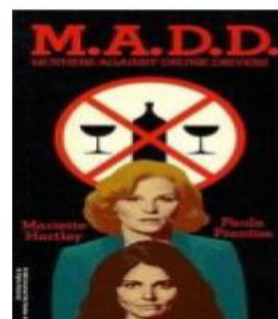
ИК по информированию общества о нововведениях и по обучению пользования ими.

ИК, сопровождающие политические решения.



Успешные ИК

«Матери против пьяных водителей».



Кампания по борьбе с лесными пожарами (медведь Смоуки).



Перепись населения.



Неудачи информационных кампаний

- Барьеры восприятия, блокирующие воздействие информационных сообщений.
- Выборочное восприятие, основанное на предрасположенности аудитории и ее установках.
- Применение техник, СМИ неподходящих к данной аудитории.
- Пренебрежение к четкому установлению критериев успеха.
- Установление непомерно высоких целей.

Принципы успешной информационной кампании

- Понимание исторических аспектов и ключевых понятий.
- Понимание того, как взаимодействуют между собой различные компоненты.
- Планирование кампаний и соответствие целей затратам и полученной пользе.
- Применение предварительного анализа.
- Анализ целевой аудитории.
- Анализ и понимание выбора масс-медиа.
- Эффективность сочетания различных медиа и каналов межличностного общения.
- Установление разумных критериев для определения успеха кампании.

Этапы развертывания ИК

- Решение аналитических задач.
- Организационный.
- Раскрутка.
- **Атака.**
- **Прикрытие.**
- Задачи предшествующие окончанию.
- **Заключительный.**

Может ли Инициативное бюджетирование быть брэндом?

Брендинг самая эффективная маркетинговая технология продажи товаров, продвижения услуг.

Что мы продвигаем: Финансовый и управленческий механизм решения при участии территориальных сообществ острых проблем критической инфраструктуры.

Слоган: Участвуй. Это твой Бюджет. Это твой город.

Что такое сильный формат?

Сильный формат ("creative elements", "visual identity") объединяет все элементы рекламного сообщения, которые помогают узнать бренд.

желто-черная полосатость – ?

колоритный усатый гражданин с бидоном- ?

Сильный формат вносит решающий вклад в преодоление барьера идентификации. Без сильного формата эффективность донесения сообщения уменьшается вдвое, а остальные факторы не способны значимо компенсировать это падение.

От чего зависит успех ИК ИБ?

- **Global Equities Research** сколько рекламных долларов приходится на каждую проданную машину.
- Jaguar — каждый проданный автомобиль обходится материнской компании Tata Motors в 3325 долларов.
- Tesla Motors 6 долларов. 8 млрд выручки и 14 млрд на предзаказах — невиданные в индустрии цифры.
- Личность И. Маска и его энтузиазм, репутация визионера позволяет ему поддерживать ценность бренда несмотря на многочисленные претензии к качеству машин.
- **УСПЕХ ЗАВИСИТ ОТ ОРГАНИЗАТОРОВ И НАШЕЙ ВЕРЫ В УСПЕХ.**

Реализация партисипаторного бюджетирования посредством интернета

Гаврилова Надежда Владимировна
младший научный сотрудник
Центр инициативного бюджетирования, НИФИ Минфина РФ
Настасьинский пер., 3, строение 2, Москва, 127006

e-mail: gavrilova@nifi.ru

+7 (495) 699-67-50

Введение

Один из факторов, препятствующих развитию ИБ в крупных городах в России, – сложность организации очных собраний жителей для выбора приоритетов бюджетных расходов. Между тем за рубежом проблема расширения состава участников решается с помощью диверсификации каналов коммуникации, куда входят онлайн-инструменты, позволяющие проводить обсуждения и выбор приоритетов дистанционно. На специальных порталах граждане:

- выдвигают предложения по решению местных проблем;
- обсуждают предложенные идеи вместе с другими участниками;
- голосуют за понравившиеся идеи;
- контролируют последующую реализацию проектов.

Возможности и ограничения интернет участия

Очевидно, что главным преимуществом интернет-участия перед очным участием является возможность вовлечь в процесс ПБ большее количество населения меньшими усилиями. В разных странах мира организаторы ПБ на определенном этапе обращаются к онлайн-инструментам именно с этой целью – повысить охват. Этот процесс может быть проиллюстрирован на примере бразильского города Белу-Оризонти, где реализуется самая масштабная на сегодняшний день практика ПБ с использованием каналов интернет-участия.

Население города составляет более 2 300 000 жителей, из них более 1 700 000 являются избирателями и имеют право участвовать в ПБ. Практика ПБ была запущена в 1993 году, начиная с 2006 года она реализуется в заочном формате посредством интернета.¹ Для участия в голосовании горожанам необходимо зарегистрироваться на сайте, введя свой идентификационный номер, который используется на голосованиях в Бразилии. Таким образом, нововведение встроилось в уже существовавшую инфраструктуру для электронных голосований.. Голосовать можно в течение 42 дней. Для тех, у кого нет доступа в интернет, по городу размещены стационарные пункты для голосования и один передвижной пункт в автобусе. Кроме того, сообщить о своем предпочтении можно по телефону. После того, как в 2006 году у граждан появилась возможность участия через интернет, доля участвующих в ПБ возросла с 1,5% до 10%. Исследователи предлагают этому несколько объяснений: рядовые горожане смогли участвовать в выборе приоритетов напрямую, а не через посредство делегатов от районов; теперь было предложено выбрать только 1 проект в каждом округе вместо 14;

1 Peixoto T. «Beyond Theory: e-Participatory Budgeting and its Promises for eParticipation». European Journal of ePractice 7, 55-63 (2009).

http://www.uquebec.ca/observgo/fichiers/91130_eparticipation.pdf

вместе со снижением количества проектов, произошло их «удорожание»; до 42 дней увеличилось «окно» для голосования. Кроме того важной предпосылкой был уровень технологического развития. Бразилия является первой страной, полностью перешедшей на электронное голосование на выборах. В 2000 году бразильцы получили возможность голосовать на избирательных участках, оборудованных специальными устройствами, т.к. без использования бумажных бюллетней.

Однако несмотря на возросшее количество участников, проект ПБ в Белу-Оризонти подвергается критике. Главный аргумент противников нововведения заключается в том, что параллельно с увеличением количества участников снизилось качество обсуждений. На форумах сайта в обсуждениях в лучшем случае участвует лишь 1 из 5 голосующих. Таким образом, подавляющее большинство участников минуют важнейший этап процесса ПБ.

Эффект снижения качества обсуждений за счет перехода в онлайн-формат отмечен и в недавнем исследовании опыта Южной Кореи². Авторы провели сравнение онлайн и офлайн каналов вовлечения граждан, которые используются в округе Букгу города Кванджу. Как показал сравнительный анализ, офлайн каналы вовлечения оказались более эффективными, чем онлайн-каналы, благодаря более высокому уровню репрезентативности населения и качеству обсуждений. Выяснилось, что в тех случаях, когда граждане вовлекаются в процесс обсуждений, их мнения с большей степенью вероятности будут учтены в бюджете или в принятии ключевых решений.

Компромиссный вариант между повышением качества обсуждений и повышением охвата населения, был изобретен в бразильском городе Ла Плата в 2008 году. Дизайн их механизма ПБ включает в себя два этапа. На первом этапе организуются очные собрания, где граждане распределяют 30% бюджета и формулируют идеи по расходованию оставшихся 70%. На втором этапе происходит дистанционное голосование за идеи, сформулированные на этапе очных обсуждений. Проголосовать можно через интернет и по телефону. Таким образом, в дизайне процедуры заложен очевидный стимул для повышения онлайн-участия: если у жителя есть важная для него идея, то единственный способ включить в ее повестку – прийти на встречу. Вместе с тем не исключается и заочный формат для менее активных и менее заинтересованных граждан, не готовых инвестировать свое время в участие в собраниях, но готовых проголосовать за идеи, сформулированные другими участниками.

Еще одной особенностью интернет-участия является то, что социальная структура пользователей, участвующих в обсуждениях и голосованиях в интернете, с точки зрения пола, возраста, дохода и статуса может отличаться от социальной структуры тех, кто участвует в очных процедурах. Данная особенность может быть проиллюстрирована на примере немецкого города Фрайбурга, где в рамках ПБ 2009-2010 гг. мнения жителей опрашивались тремя способами: через интернет-портал, через социологический опрос и в рамках городской конференции. На портале второе место по приоритетности занял вопрос, касающийся общественного транспорта, тогда как в рамках других каналов коммуникации он вообще не попал в список приоритетов. Участники интернет-голосования также продемонстрировали заинтересованность в развитии инфраструктуры бассейнов и образования для взрослых, тогда как участники социологического опроса высказали противоположное мнение: в данных направлениях усилия городской администрации могут быть минимизированы. Мнения участников городской конференции оказались несовпадающими с мнениями обеих предыдущих групп.

То же особенность была замечена в 2011 году в рамках ПБ в Потсдаме. Высказанные приоритеты

2 Seunghoo Lima & Youngmin Oh. Online Versus Offline Participation: Has the Democratic Potential of the Internet Been Realized? Analysis of a Participatory Budgeting System in Korea. Public Performance & Management Review Volume 39, Issue 3, 2016. Pages 676-700. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/15309576.2016.1146553>

оказались различающимися в зависимости от того канала коммуникации, через который они транслировались. Соцопрос показал, что подавляющее большинство высказалось за создание кладбища для домашних животных, тогда как на очных собраниях эта проблема оказалось малозначимой в отличие от создания спортивных зон и зон отдыха, которые, напротив, редко упоминались участниками соцопроса.³

На очных собраниях массовую поддержку нередко получают идеи, высказанные красноречивыми спикерами, тогда как при независимом голосовании через интернет, где каждый голосует независимо, у них не было бы возможности мобилизовать общественность в поддержку своей идеи. Таким образом, выбор в пользу того или иного канала коммуникации подразумевает выбор в пользу той или иной социальной группы, для которой этот канал наиболее удобен. Интернет в этом плане, как правило, дискриминирует более бедную и более старшую аудиторию.

Другая особенность интернет-участия – сложность верификации пользователей. Предложить метод верификации, который бы исключал накрутки и вместе с тем не отпугивал своей сложностью, бывает непросто. Нередко в качестве верификации принимается привязка к номеру мобильного телефона или электронной почте. Безусловно, это усложняет процесс накруток для недобросовестных пользователей, но не исключает их полностью.

Примеры порталов ПБ

Несмотря на перечисленные риски и ограничения, интернет как канал коммуникации все чаще используется в рамках ПБ в силу своих очевидных преимуществ: быстрота, широкое покрытие и относительная дешевизна вовлечения участников. Подходов к организации интернет-платформ несколько. Одним из распространенных вариантов является формат «бюджетного калькулятора». Так, в ряде городов США и Канады для вовлечения граждан используется платформа «Citizen Budget»⁴. Данная платформа предлагает пользователям распорядиться заявленной суммой бюджета и позволяет в интерактивном режиме выбирать приоритетные проблемы или делать выбор между несколькими отличающимися по затратам вариантами решения одной и той же проблемы. Список вопросов, по которым запрашивается мнение граждан, формулируется организаторами процесса ПБ.

The screenshot shows a web interface for a participatory budgeting tool. At the top, it displays 'Sections' and 'Balance' with a value of '\$37,000'. A yellow banner states: 'Your budget has a surplus of \$37,000. If you're finished, **submit your choices**. Otherwise, **add activities or cut revenues to balance the budget**.' Below this, there are two main sections. The first is titled 'GARBAGE REMOVAL' and offers the choice to 'Replace one garbage collection with organic compost collection'. It provides details: 'Currently, waste collection is performed twice a week. The value of this contract is \$ 2,249,500 per year. Replacing one waste collection with a food compost collection would create a savings of up to 10% of the contract value or \$ 225 000.' To the right of this text is a slider control labeled 'Your choice' with 'NO' selected, showing a value of '\$225,000' on the left and '\$0' on the right. The second section is titled 'Should the Waste Management department offer a website or smartphone application to remind residents of pickup schedules?'. It explains: 'The Waste Management department is internally considering releasing a new website and possible a smartphone application to help remind residents about garbage pickup times. The website would cost the town \$3000 and the smartphone application would cost an additional \$5000. Indicate your support for these web tools.' Below this are four radio button options: 'Yes! Both a mobile site and smartphone application (\$8000)', 'Mobile site only (\$3000)' (which is selected), 'Smartphone application only (\$5000)', and 'No'.

3 Masser, K. Participatory budgeting as its critics see it. Buergerhaushalt. 30.04.2013. <http://www.buergerhaushalt.org/en/article/participatory-budgeting-its-critics-see-it>

4 Официальный сайт платформы Citizen Budget <http://www.citizenbudget.com/>

На принтскрине изображен пример вопроса, который может быть вынесен на голосование. В городе вывоз твердых бытовых отходов осуществляется дважды в неделю. Стоимость контракта составляет \$2249500 в год. Замена одного из вывозов твердых бытовых отходов на вывоз органических остатков позволит сэкономить до 10% стоимости контракта, или \$225 000. Пользователю предлагается проголосовать «за» или «против». Кроме того, голосующий может сообщить, считает ли он необходимым создание системы оповещения, которая бы напоминала жителям о времени сбора мусора. Предложено 4 варианта ответа: система не нужна, нужен только сайт (\$5000), нужно только мобильное приложение (\$3000), нужны и сайт, и мобильное приложение (\$8000). Платформа осуществляет онлайн-калькуляцию и в зависимости от ответов пользователя в верхней части страницы отражается актуальный баланс бюджета. Вопросы могут предполагать и гибкие варианты ответа. В качестве примера можно привести вопрос о том, сколько выставок в год пользователь считает необходимым проводить в культурном центре:

Your budget is in deficit (\$-40,000). If you're finished, **submit your choices**. Otherwise, **cut activities or add revenues to balance the budget**.

CULTURAL CENTERS & ARENAS

Increase or decrease the number of exhibitions at the Brun Creative Arts Centre

Currently, the cultural centre is open 312 days a year and 30 hours per week. Each year, nearly 125 shows and about twenty exhibitions are held. Increasing the number of cultural exhibitions requires additional opening hours and staff for the center. Fewer cultural exhibitions could result in a service reduction for the our arts community.

Your choice

0 Exhibitions 10 20

\$40,000 -\$40,000

Рис. Вопрос о расходах на организацию выставок на платформе Citizen Budget

Предлагаемое множество ответов находится на шкале от 0 выставок (экономия бюджета в \$40000) до 20 выставок (расходы бюджета в размере \$40000). Житель сообщает о своем намерении, передвигая бегунок на шкале. На приведенном принтскрине вверху экрана пользователю высвечивается уведомление о том, что по результатам его решений сложился бюджетный дефицит, следовательно необходимо пересмотреть расходы. Такая обратная связь наглядно иллюстрирует ограниченность расходов и стимулирует жителей более ответственно подходить к принятию решений.

Схожие опции предлагает платформа партисипаторного бюджетирования «Budget Allocator», которая используется местными правительствами в Австралии, Канаде, Великобритании и США.⁵ На приведенном ниже примере пользователю предложено решить, что делать с финансированием местной полиции: увеличить бюджет на 5%, сохранить неизменным или уменьшить на 5%, что подразумевает расходы в \$8,22 млн, \$7,83 млн и \$7,44 млн соответственно:

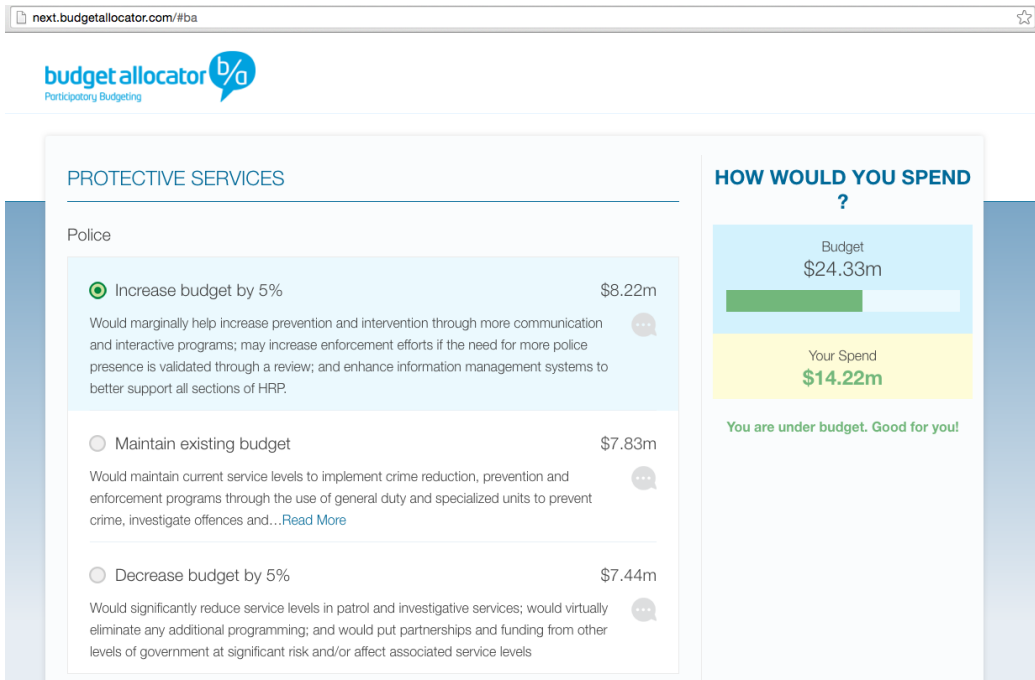


Рис. Вопрос о расходах на полицию на платформе Budget Allocator

На следующем примере пользователю предлагается сообщить о своем мнении, проставив галочки в полях с описанием таких новых проектов как строительство 25-метрового подогреваемого бассейна, детского бассейна и кинозала в местной библиотеке, каждый из которых имеет определенную стоимость реализации. Платформа дает интерактивную обратную связь: в том случае если пользователь выходит за бюджетный лимит, высвечивается вопрос о том, готов ли он или она к повышению местных налогов:

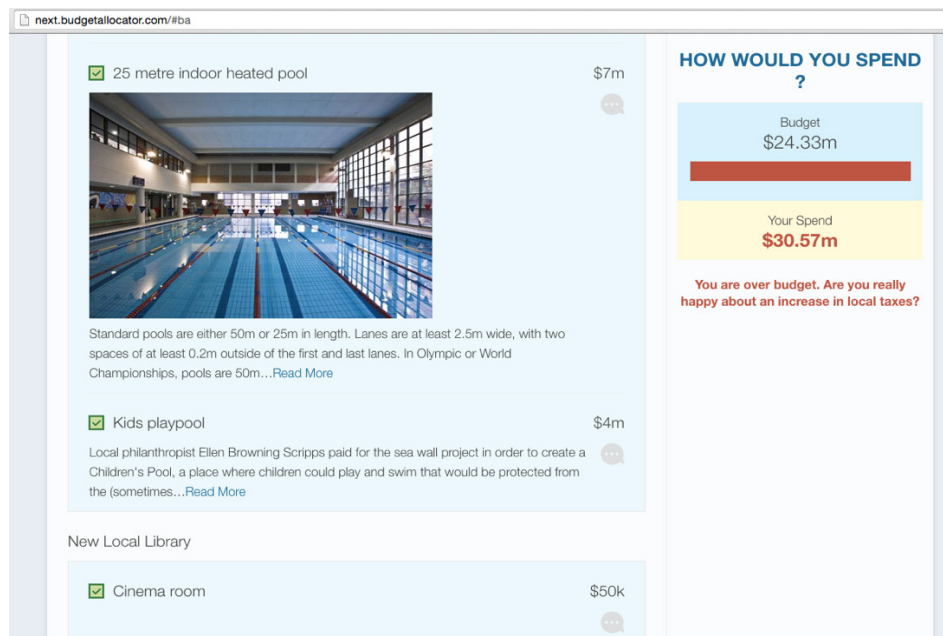


Рис. Вопрос о финансировании новых проектов на платформе Budget Allocator

На завершающей странице резюмируется итог голосования пользователя со всеми ответами на предложенные вопросы:

YOUR BUDGET SUMMARY

You have spent **\$26.57m** of **\$24.33m**

You are over budget. Are you really happy about an increase in local taxes?

PROTECTIVE SERVICES

Police	
Increase budget by 5%	\$8.22m
Fire	
Increase budget by 5%	\$6.30m

SPECIAL PROJECTS

New Local Swimming Pool	
You Spent: \$12m	
50 metres open air pool	\$5m
25 metre indoor heated pool	\$7m
New Local Library	
Cinema room	\$50k

Рис. Страница, резюмирующая ответы пользователя, на платформе Budget Allocator

Похожий подход использовался в рамках еще одного шотландского проекта ПБ: представить себя в роли распорядителя бюджета и распределить выделенную сумму между несколькими идеями. Шаг за шагом поле, отражающее доступные средства, закрашивается цветом. По мере исчерпания бюджета идеи, стоимость реализации которых превышает оставшийся лимит, становятся некликабельны:

Participatory budgeting in Scotland

Help | Rules | Logout

1 AUTHENTICATE 2 SELECT BOROUGH 3 CHOOSE PROJECTS 4 VOTE RECEIVED

Scottish participatory budgeting

86700 used, 13300 left You do not have to use the whole sum Select projects by clicking a name below

Project name	Amount in gbp	Project name	Amount in gbp
A A resting place w. benches by the geothermal pipeline	4830	K New pavement at Trinity Street playing area	9660
B Basketball court at High Park	24155	L Outdoor exercise equipment at Gallowgate	9660
C Benches and tables by Carlton river	9660	M Pedestrian lights at Colburn Street, next to Skene Terrace	48310
D Better signs at historic places in Alba Road	7245	N Plant small groves of trees in open area by Calton Road	14490
E Bicycle shelter at Lochend Elementary School	24155	O Plant vegetation in noise barriers in Union Terrace	7245
F Clean the shore east of the harbour area in Harriot Street	24155	P Speed bump at Chapel Street, south of King Street	9660
G Clearer signs for the tunnel under Castle Street	4580	Q Two speed measurement signs at High street	36230
H Create a neighborhood garden west of Regents Church	24155	R Outdoors exhibition area for local artist in Inverness street	7245
I Install a dog fence in Grafton Park	12075	S Shelter for the homeless near city center	48310
J Installing a ladder down to the beach at Broad Street	9660	T Shared outdoor classroom in Kings Park	24155

Рис. Выбор между вариантами в рамках ПБ в Шотландии

В целом платформы в формате «бюджетного калькулятора» имеют достаточно удобное и простое наполнение, однако они не лишены недостатков. Во-первых, на них как правило не предусмотрена возможность обсуждения с другими пользователями, что ставит под сомнение саму идею ПБ как инструмента делиберативной демократии. Обсуждения, или делиберация, позволяют вывести принимаемые решения на новый качественный уровень, дают жителям возможность услышать друг друга, сопоставить частные интересы с коллективными и принять более взвешенное и осознанное решение. Отсекая обсуждения и сводя участие к простому голосованию, организаторы, безусловно, упрощают себе задачу, но не используют в полной мере потенциал ПБ, который заключается в возможности наладить горизонтальные связи в местном сообществе и укрепить обратную связь между

рядовыми жителями и местной администрацией.

Во-вторых, платформы формата «бюджетный калькулятор», как правило, не отображают информацию о том, какие мнения высказали другие пользователи, не приводят итоговую статистику. Таким образом, система принятия решений не прозрачна, она представляет собой «черный ящик»: пользователь знает свою позицию и по прошествии времени узнает позицию местной администрации, однако не может установить связь между ними, понять, в какой мере были учтены мнения жителей.

Еще одним недостатком является то, что список вопросов, по которым запрашивается мнение пользователей, как правило закрытый. Жители не могут самостоятельно предлагать темы, по которым они хотели бы высказать свое мнение. Как показывает опыт реализации ПБ в разных странах, открытость списка вопросов сама по себе является важным фактором участия: людям интереснее выбирать из вариантов, которые сформулировали они сами, а не которые были спущены сверху.

Поэтому более корректными с точки зрения организации процедур ПБ являются платформы, позволяющие жителям самостоятельно предлагать идеи. Примером может послужить опыт Парижа.⁶ Осенью 2014 года мэрия предложила горожанам высказаться о расходовании €20 млн. Идеи для бюджетных расходов выдвигали сами жители. Как и следует ожидать в таких случаях, предложенные идеи оказались достаточно креативными. Среди победивших проектов оказались выращивание зеленых садиков в школах, культивация вертикальных ползучих растений на стенах зданий, открытие коворкинга для студентов-предпринимателей:



Рис. Примеры победивших проектов в 2014 году в Париже

Очевидно, что данные идеи являются неожиданными для организаторов, однако именно в этом и заключается смысл практики ПБ – воплотить пожелания, которые жители не могут реализовать в рамках инструментов традиционной демократии. В 2015 году проект ПБ в Париже был продолжен. Пользователи могли как выдвигать свои идеи, так и знакомиться с уже предложенными идеями, пользуясь классификатором на сайте. В карточке каждого проекта отображалось, какова его стоимость, на каком этапе реализации он находится, к какой части города относится, какова его тематика:

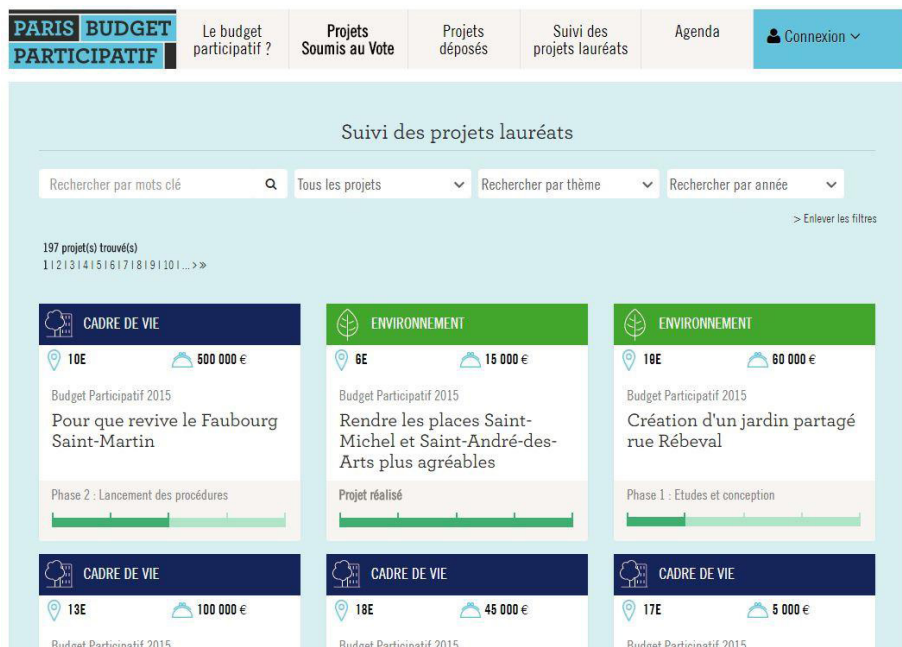


Рис. Предложения жителей на сайте ПБ в Париже

В одном из проектов ПБ в Шотландии оригинальной инновацией стало внедрение не только возможности голосовать за понравившиеся идеи, но и против не понравившихся. У пользователя есть возможность проставить определенное количество «плюсов» и «минусов»:

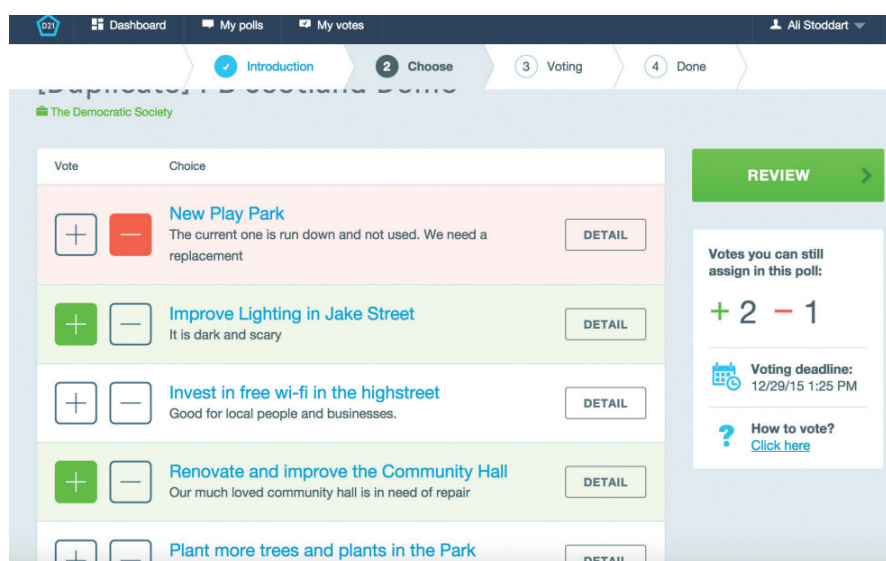


Рис. Голосование «за» и «против» в рамках одного из проектов ПБ в Шотландии

Преимуществом такого подхода является возможность получить большой разброс голосов между проектами и более объективно выбрать победителей с учетом мнений всех граждан: не только поддерживающих определенные идеи, но и выступающих против их реализации. Примером типичной ситуации, когда такой подход может оказаться более объективным, является строительство спорных объектов, к примеру, дорожных развязок, в определенной части города. Жители города в целом могут выступать за строительство, поскольку это улучшит транспортную ситуацию в городе, а жители конкретных кварталов и домов могут выступать против, поскольку это повысит уровень загрязненности воздуха и уровень шума в месте их непосредственного проживания.

Важным компонентом ПБ является не только голосование, но и предшествующее ему обсуждение. В проектах реализации ПБ посредством интернета обсуждение как правило является слабым звеном: достаточно сложно модерировать дискуссии, направлять их в конструктивное русло, стимулировать пользователей делиться мнениями в реальном времени. Даже проведение очных собраний требует от модератора определенных навыков и опыта, в интернете же этот процесс является еще менее управляемым. Тем не менее в Рейкьявике нашли способ повысить качество интернет-обсуждений.⁷ Организаторы решили задать правила игры изначальным дизайном процедуры: экран для обсуждения каждой идеи разделен на две половины: аргументы «за» и аргументы «против». Пользователи не могут критиковать друг друга и вступать в непосредственный диалог, но могут выдвигать аргументы «за» или «против» проекта. Это повысило культуру общения и качество коммуникации: наиболее убедительно звучит тот участник, который предлагает наиболее весомые аргументы:⁸

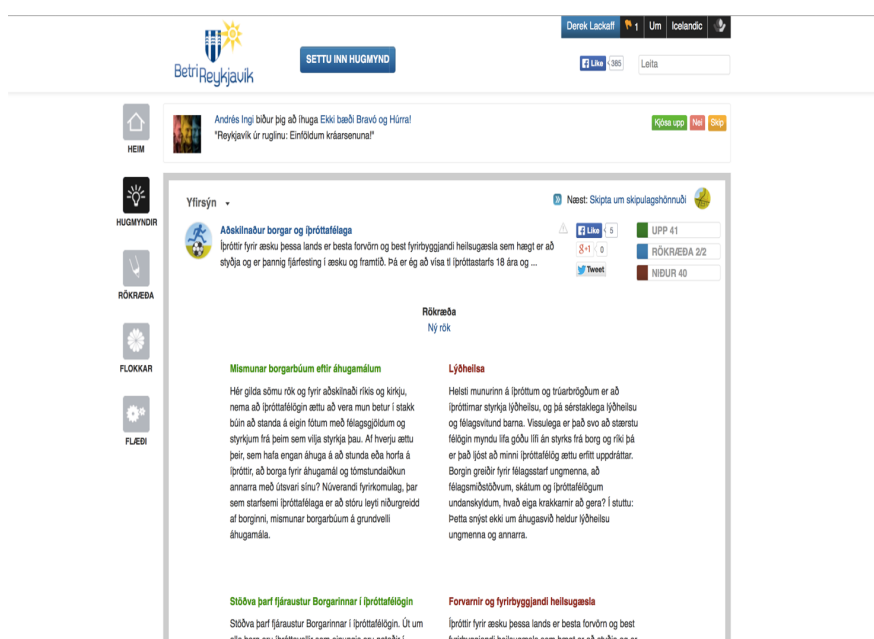


Рис: Аргументы «за» и «против» идеи на портале ПБ в Рейкьявике.

Небезынтересен подход организаторов ПБ в Нью-Йорке, которые предусмотрели двуязычность портала: информация представлена на английском и испанском языках⁹ с целью вовлечь мигрантов, представляющих растущий сегмент городского народонаселения. Нью-Йорк – достаточно космополитичный город. Порядка 37% его жителей родились за рубежом, 22% жителей не являются гражданами США. Поскольку мигранты не входят в электорат, решение их проблем не является приоритетом избираемой национальной власти, поэтому в данном случае сам город Нью-Йорк в лице городской администрации оказался заинтересованным в том, чтобы включить их в городские процессы через инструмент ПБ. Для этого материалы проекта издавались на разных языках, на очных собраниях работал устный переводчик, информационная кампания охватила этнические медиа, места проведения собраний и голосований рассредотачивались по городу, нуждающимся во время проведения собраний предоставлялся транспорт, питание, присмотр за детьми и т.п.¹⁰ Таким образом, двуязычность портала

7 Официальный портал проекта в Рейкьявике. <https://betrireykjavik.is/domain/1>

8 Participedia. Andruzzi A., Fletcher S. Electronic Participatory Budgeting in Iceland. <http://participedia.net/en/cases/electronic-participatory-budgeting-iceland>

9 Официальный портал ПБ в Нью-Йорке. <http://ideas.pbnyc.org/>

10 Hayduk R., Immigrant Engagement in PB: Lessons from NYC. 3rd International Conference on Participatory Budgeting in North America. September 25-27, 2014. Oakland & Vallejo, California. <https://drive.google.com/folderview?id=0By->

является одним из проявлений данного инклюзивного подхода. Другая заслуживающая внимания особенность нью-йоркского портала – удачная визуализация проектов на карте города. Проекты систематизированы по типам, каждому типу присвоен цветовой ярлык, что упрощает навигацию и поиск:

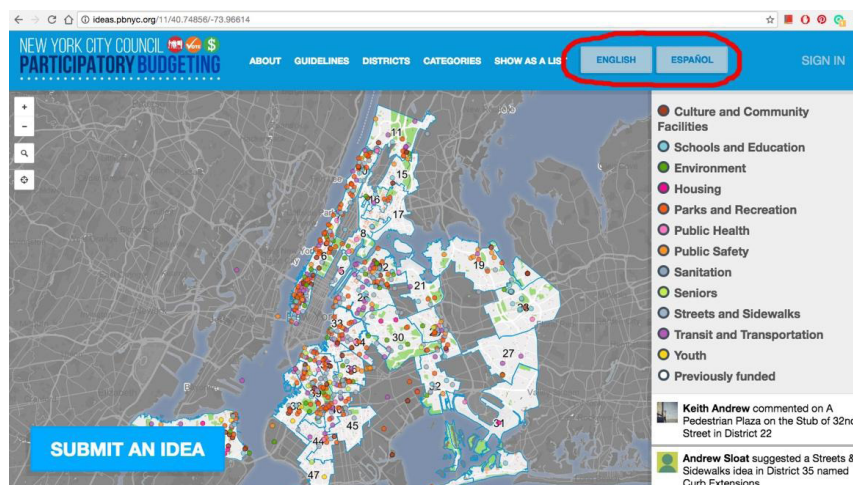


Рис: Главная страница портала ПБ в Нью-Йорке.

Приведенный обзор не описывает в полной мере существующие в зарубежном опыте подходы к организации процедур ПБ в интернете. Ежегодно количество проектов ПБ по миру растет, увеличивается как количество интернет-порталов, так и их вариативность. Тем не менее ключевые принципы и подходы к организации процедур участия граждан в ПБ остаются неизменными, поэтому приведенный анализ может быть использован для реализации интернет-решения в российском опыте.

Выводы:

На основе анализа зарубежного опыта можно сделать вывод о том, что использование каналов интернет-участия в рамках ПБ имеет очевидные преимущества:

1. Они позволяют повысить количественный охват населения. В особенности это актуально для крупных населенных пунктов, в частности городов-миллионников, где сложно или невозможно организовать очные встречи и обсуждения для всех желающих поучаствовать.
2. Интернет-участие предлагает более гибкие временные рамки для участия. Очные обсуждения и голосования как правило ограничены продолжительностью рабочего дня, днем недели, пропускной способностью помещения, количеством обслуживающего персонала и др. На сайте же процесс обсуждений может быть растянут на несколько дней или недель.
3. Интернет снижает стоимость участия. Как правило организационные расходы на электронное голосование и обсуждение меньше, чем на аналогичные очные процедуры. Но экономия становится ощутимой при игре в долгую, поскольку серьезные суммы тратятся на разработку программного обеспечения.

Вместе с тем каналы интернет-участия несут с собой определенные риски:

1. На интернет-площадках количество участников обсуждений как правило прямо пропорционально качеству обсуждений.

2. Сложно подобрать корректный, но достаточно удобный для граждан метод верификации, исключаящий накрутки.
3. Успешные примеры появляются в тех странах, где достаточно высок предшествовавший уровень технологического развития и уже существуют традиции интернет-участия, пользующиеся доверием со стороны граждан.
4. Использование интернета неравномерно в разных группах населения. В частности, формат интернет-участия дискриминирует представителей старшего поколения и граждан с низким доходом, редко или совсем не пользующихся интернетом.

В России, в связи с выходом ИБ на новый виток своего развития, масштабирование программ за счет внедрения дистанционных каналов участия является неизбежным. Новый этап несет новые возможности и новые риски. Так, успехи ИБ и его положительные социальные, экономические и управленческие эффекты во многом обусловлены тщательной работой с населением в ходе очных собраний, на которых происходит всестороннее обсуждение проектов. С масштабированием практики на новые регионы, на крупные города, её дизайн будет претерпевать изменения, связанные с увеличением количества участников. Возможным сценарием развития является диверсификация каналов участия, среди которых интернет является возможным, но не единственным.

Список использованной литературы.

1. Cardoso Sampaio, R., Peixoto, T. Electronic Participatory Budgeting. False dilemmas and true complexities. In: Dias, N. Hope for democracy—25 years of participatory budgeting worldwide (pp. 413–425). In Loco. 2014.
2. Peixoto T. «Beyond Theory: e-Participatory Budgeting and its Promises for eParticipation». European Journal of ePractice 7, 55-63 (2009).
3. Participedia. Andruzzi A., Fletcher S. Electronic Participatory Budgeting in Iceland. <http://participedia.net/en/cases/electronic-participatory-budgeting-iceland>
4. Seunghoo Lima & Youngmin Oh. Online Versus Offline Participation: Has the Democratic Potential of the Internet Been Realized? Analysis of a Participatory Budgeting System in Korea. Public Performance & Management Review Volume 39, Issue 3, 2016. Pages 676-700. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/15309576.2016.1146553>
5. Masser, K. Participatory budgeting as its critics see it. Buergerhaushalt. 30.04.2013. <http://www.buergerhaushalt.org/en/article/participatory-budgeting-its-critics-see-it>

А. Фенин , младший научный сотрудник Центра инициативного бюджетирования НИФИ Минфина России.

Проведение собраний:

советы и практические рекомендации

Часть 1. Позиция ведущего

Как известно, одной из важнейших основ механизма инициативного бюджетирования является очное обсуждение тематических вопросов. Это происходит не потому, что «так сложилось», а потому, что такой формат – прямая реализация не-экспертной позиции консультанта. Давайте разберёмся, в чём заключается эта позиция, как она проявляется и почему это так важно. Её понимание подведёт солидную базу под практические рекомендации, которые мы предоставим в дальнейшем.

Когда руководителям, маркетологам или другим специалистам, работающим с широким спектром людей, требуется узнать их мнение по тому или иному вопросу, они могут занять две позиции. Первая – экспертная, - предполагает, что специалист лучше знает, как необходимо организовать работу, просто в данный момент ему или ей для уточнения деталей необходимо проконсультироваться с аудиторией. Аудитория в таком случае занимает пассивную позицию: взаимодействие с ней строго ограничено рамками опроса, теста или гайда (т.е. перечня вопросов) интервью, составленного с опорой на изначальные гипотезы. Например, в рамках аудита крупных корпораций одной из важных строк отчёта является лояльность сотрудников. Тем не менее, измеряя лояльность, составители исследования не спрашивают у людей в свободной форме, что бы им хотелось поменять, и уж тем более не дают возможности попробовать это сделать: они просто оценивают верность компании и удовлетворённость положением по заранее составленному списку пунктов. Затем отчёт передаётся руководству. Так или иначе, рядовые сотрудники не становятся равноправными участниками процесса, а скорее являются донорами необходимой информации, которых нет смысла посвящать в тонкости делопроизводства.

Возможно ли применение такой позиции для распределения общественного бюджета? Да, вполне возможно. Мы могли бы просто опрашивать жителей городских районов и поселений о том, на что бы они хотели потратить деньги, а затем действовать на основании этих данных: например, выставлять им счета (аналог софинансирования) или менять приоритеты в распределении муниципальных финансов (аналог конкурсных процедур). Однако, мы так не делаем, и вот почему:

1. Экспертная позиция непреодолимой стеной отделяет эксперта от подвергаемого экспертной оценке. Равноправные отношения между ними или невозможны, или с трудом масштабируемы: такие подходы, применяемые в сложной исследовательской социологии и этнографии, требуют тщательного обучения экспертов.
2. Пассивная позиция не стимулирует человека активно включаться в работу и прикладывать какие-то усилия как непосредственно во время опроса, так и после.
3. Наконец, пассивная позиция не формирует сообщества среди отвечающих, не налаживает между ними диалог.

Учитывая всё это, нетрудно догадаться, зачем консультанту находиться в не-экспертной позиции. В чём же она состоит?

Во-первых, в том, что ведущий собрания – не эксперт в области проблем граждан.

Граждане лучше понимают и осознают свои проблемы. Ведущий собрания – эксперт именно в ведении собрания, и именно поэтому он может позволить себе экспертные комментарии относительно происходящего в зале, но не должен высказываться по поводу того, что находится «за залом»: что жителям нужно «на самом деле», как решить вековой спор между ними и так далее. Даже если ведущему кажется иначе.

Во-вторых, в том, что ведущий собрания (для простоты будем называть его просто ведущим или модератором) должен способствовать высказыванию всех мнений, включению как можно большего числа людей и поддержанию конструктивности происходящей беседы. Он не просто консультируется с жителями или собирает их мнения, он ведёт полноценную работу по созданию сообщества вокруг общей деятельности. Это сообщество в дальнейшем должно быть способно саморегулироваться, развиваться и существовать без его поддержки, принимать ответственность за свои решения, заботиться об улучшениях, созданных по их итогам, и продолжать участвовать в программе инициативного бюджетирования в своём регионе.

Часть 2. Правила, конструктивность и целенаправленность.

В работе хорошего ведущего можно выделить несколько основных направлений: введение и слежение за правилами, поддержка конструктивности дискуссии и сохранение её целенаправленности. Работа ведётся параллельно, в идеале не допускать провисания какого-либо направления.

Введение и слежение за правилами

Правила в широком смысле – это законы, по которым работает группа. Как законы в мире вообще, они могут быть формализованными, т.е. зафиксированными в конкретных формулировках в общедоступных текстах (например, УК РФ) и скрытыми, неявными (например, из области человеческого этикета или художественного вкуса). Эти законы ограничивают одни области пространства дискуссии и открывают лёгкий доступ в другие. Иначе говоря, группа, собранная для обсуждения распределения общественных бюджетов, будет более склонна обсуждать это распределение, чем погоду за окном – потому что существует формальное правило её создания. Ограничения могут быть и менее очевидными: например, люди могут стараться не затрагивать какие-то темы, зная, что конкретные представители группы отреагируют на них излишне экспрессивно.

Узнать все неформальные правила группы заранее невозможно: или недостаточно времени, или группа не склонна разбрасываться своей историей. Вам придётся проявить наблюдательность: обращайте внимание на неловкие паузы, переглядывания – они свидетельствуют о том, что люди сверяют свои реакции, а значит, существует групповое правило, которое предписывает членам группы определённое поведение.

Как неформальные, так и формальные правила можно и нужно использовать — фактически, они являются главным инструментом работы с группой. Неформальные используются с помощью авторитета: если Вы, заработав определённый вес в группе, будете явственно выказывать своё недовольство теми или иными вещами, группа, скорее всего, к Вам прислушается. Для кого-то более удобен именно такой стиль. Альтернатива (впрочем, не исключая первая вариант) – это формализация правил. Приготовьте доску или флипчарт (они в любом случае понадобятся Вам для собрания), и в самом начале или по мере возникновения прецедентов предлагайте выписать правила, по которым группе следует работать в дальнейшем. Примерами таких правил может быть «не перебивайте друг друга», «предполагайте добрые намерения», «отложите дискуссии длиннее двух реплик до перерыва» и многое другое. Важным условием этого метода является последовательность: если однажды Вы выписали правило, а группа согласилась его соблюдать, Вы автоматически приняли на себя обязанность следить за

его исполнением. Помня об этом, имеет смысл сразу продумать или даже проговорить возможные санкции за его нарушение (например, молчание до конца заседания или вовсе удаление с него в случае серьёзных проступков). Если позволять группе нарушать выделенные правила, весь инструмент перестанет работать. В самых крайних случаях можно согласовать исключение правила из списка.

Поддержка конструктивности

Поддержка конструктивности обсуждения – вторая важнейшая задача модератора. Конструктивность – это, в первую очередь, мера сосредоточенности группы и эффективности её работы. Может казаться, что во время групповой дискуссии работает только модератор, но это заблуждение: бывает, что это первый опыт подобных собраний у людей, а если и нет, то изучение правил, восприятие информации и согласование мнений отнимают немало сил. Уставшие участники становятся более напряжёнными, острее реагируют на критику, склонны к резким решениям и, таким образом, представляют собой взрывоопасную смесь, готовую воспламениться от одной не вовремя ввёрнутой реплики. Скандал – не лучший опыт для собрания по инициативному бюджетированию, поэтому Ваша задача как модератора – отслеживать признаки усталости группы и использовать организационные и фасилитирующие техники.

Итак, за какими признаками стоит следить?

- 1) Люди засыпают или время от времени опускают головы и закрывают глаза, затем резко вздрагивая. Если это один-два человека, спишите происходящее на сложную ночь, но, если речь идёт о большем числе людей, переходите к активным действиям;
- 2) Люди утыкаются в мобильные телефоны, газеты или в стену. Последнее может быть знаком серьёзных размышлений, а первое – попыткой найти полезную информацию по обсуждаемой проблеме, но если это затягивается, переходите к активным действиям;
- 3) Люди начинают что-то бурно обсуждать друг с другом. На такую ситуацию можно и нужно реагировать: попросите отложить обсуждения. Тем не менее, иногда люди продолжают общаться тихо и явно на иную тему – тогда переходите к активным действиям;
- 4) Люди прямо проявляют скуку и усталость: зевают, закатывают глаза, возмущённо вздыхают без явного повода.

Все эти ситуации являются следствием утомления группы. Утомлённая группа работает хуже, поэтому следует:

- 1) Объявить перерыв. Это один из наиболее действенных способов. Люди могут размяться, обсудить наболевшее, немного отвлечься и вернуться с новыми силами. При объявлении перерыва важно чётко оговорить время продолжения сессии и предупредить несколько раз за разные промежутки до начала новой сессии обсуждений: например, один раз за 10 минут, один раз – за 5 и непосредственно во время продолжения;
- 2) Сменить род деятельности. Если пространство позволяет, можно предложить людям объединиться в небольшие группы и обсудить какой-то важный вопрос, принять решение и озвучить его, сопроводив аргументами. Поступать так стоит, если предполагается, что люди не устали, а скорее заскучали. При усталости лучше пользоваться первым способом.

В чём же причины усталости и как до неё не доводить? Самое простое – заранее

предупреждать о собраниях и просить всех приходить сытыми (это действительно важно для продуктивной работы), выспавшимися и сосредоточенными. Стоит подумать и над организацией пространства: люди должны иметь возможность расположиться с максимальным возможным комфортом. Продумайте, где можно оставить верхнюю одежду, если в зале жарко. Перед началом предложите всем выключить или поставить на беззвучный режим мобильные телефоны. Ещё одним крайне важным пунктом является групповая динамика. Представьте себе, что у каждого человека для каждого события есть в голове число идей на единицу времени. Допустим, вы начинаете с очень быстрого и энергичного перечисления социальных эффектов инициативного бюджетирования с целью сделать ему хорошую рекламу. Затем вы решаете спросить у участников, что, как они полагают, они могут получить, войдя в программу. Участники к вопросу не готовы, мнутя, боятся отвечать. Затем микрофон (реальный или условный) берёт один из участников и долго и скучно рассказывает, как всё могло бы стать лучше. Динамика теряется: люди не могут подстроиться под темп, и от этого отключаются (если слишком быстро – не успевают, если слишком медленно – начинают скучать). Возникает усталость.

Подытоживая вышесказанное, усталость и отвлечение можно пытаться предотвратить, следя за состоянием людей и групповой динамикой.

Другой важной угрозой конструктивности являются споры. Споров не нужно бояться: Вы приходите к людям, которые живут вместе уже, возможно, много лет, и за их спинами множество хитросплетений отношений, умалчиваний и разногласий. Они вполне могут проявляться прямо в процессе собрания. Сохранение конструктивности в этом вопросе обеспечивается просто: озаботьтесь введением правила о том, что дискуссии длиной более двух реплик с каждой стороны запрещены, и строго следите за его исполнением. Число может меняться, оно не так важно: важно, чтобы собрание не превращалось в перебранку двух человек или клик. Иногда спор бывает очень сложно остановить: например, если предмет его уходит корнями в давние распри. В такой ситуации предпочтительнее удалить спорщиков с собрания. Конструктивность обсуждения важнее присутствия всех желающих.

Сохранение целенаправленности

Наконец, последней по порядку, но не по важности, является задача сохранения целенаправленности. Она может потребовать от консультанта умения отвлекаться от происходящего непосредственно в зале собрания и думать обо всём процессе работы с группой целиком.

Важно помнить, что каждое собрание является лишь шагом на пути к цели, а выполнение цели – одним из ключевых условий возникновения позитивных социальных эффектов инициативного бюджетирования. Группа, сплочённая единой деятельностью, при достижении цели получает сильный заряд уверенности в себе – такая группа сможет в дальнейшем работать и при меньше Вашей поддержке.

Основная цель – это тот осязаемый, конкретный и достижимый результат, который должен получиться в конце работы группы: подача проектной заявки, или, в случае партиципаторного бюджетирования, принятие окончательного решения бюджетной комиссией. Путь к этой цели стоит заранее разбить на задачи, назначив каждой из них срок исполнения. Пусть на первой встрече люди просто познакомятся друг с другом (мало ли, вдруг они видятся нечасто), с Вами и с инициативным бюджетированием. Пусть возьмут на дом индивидуальные размышления о возможных проектах. Пусть на следующей встрече они будут презентовать идеи, объединяться в группы и их обсуждать. Не так важно, что конкретно и как Вы распланируете (кроме, пожалуй, первой встречи

– она должна представлять из себя весь цикл в миниатюре и иметь собственную цель, которую группа обязательно достигнет, – это крайне важно для того, чтобы люди вообще пришли на вторую). Необходимо, чтобы люди знали, зачем они приходят на каждое собрание, что их ждёт и что они должны получить на выходе. Ощутимая и близкая задача всегда мотивирует двигаться к ней быстро, а чувство выполненной работы лучше всего наступает после конкретного результата. Позаботьтесь об этом заранее и заботьтесь каждое собрание: рассказывайте, в какой части пути находится группа, сколько и чего ещё предстоит.

Другим важным пунктом в сохранении целенаправленности является слежение за временем. Зачастую люди увлекаются проектированием или дискуссиями и забывают об установленном времени. Если группа не устала (см. предыдущий пункт), это позволительно, но лучше работать не меньше и не больше запланированного. Нормальное время для собрания без перерывов – 2 часа, затем внимание даже у взрослой и мотивированной аудитории может рассеиваться. Если необходимо обсудить за раз больше, добавляйте перерывы. В любом случае, нельзя давать обсуждению переходить в нетематические плоскости: для такого существуют перерывы, а в рамках собрания обсуждаются только вопросы, имеющие прямое отношение к достижению цели.

Сочетая эти три элемента деятельности: управление правилами, поддержание конструктивности и сохранение целенаправленности, вы почти наверняка сможете успешно провести серию собраний и достичь поставленной цели. Если что-то идёт не так, не переживайте: во-первых, наработанные автоматизмы появятся с опытом, а во-вторых, Вы всегда можете обратиться к коллегам-консультантам за вопросом или советом. Разумеется, всегда можно попасть в непредвиденную ситуацию, и в ней следует поступать сообразно занятой позиции и пропагандируемым ценностям – именно поэтому пункт с позицией модератора, как критичный для импровизации, вынесен в самое начало данной статьи.

Часть 3. Начало работы и особые ситуации

Всё описанное выше – это набор инструментов для того, чтобы успешно провести серию собраний. Однако у начинающих консультантов часто встаёт вопрос: с чего начать общение с группой? Допустим, Вы пришли в ДК, где сидит какое-то количество местного населения. Сидит, молчит и наблюдает за Вами. Что делать?

Начало работы

Во-первых, тревожиться в такой ситуации – абсолютно нормально. Не считайте, что, если Вы переживаете перед выступлением, Вы – плохой консультант. Более того, вполне нормально в рамках борьбы с волнением сообщить о нём публике. Скажите: «Добрый день, я очень рад видеть всех собравшихся сегодня. Меня зовут ..., и, если честно, я немного волнуюсь, потому что нам предстоит важная и непростая работа, которая позволит сделать посёлок лучше». Социальные психологи советуют для придания веса словам пояснять, зачем Вы делаете ту или иную вещь или просите кого-то её сделать. Например, «я говорю это, чтобы мы все одинаково понимали, над чем мы будем работать и как». Старайтесь избегать противопоставления – где напрашивается слово «ваш», опускайте его. Чтобы расположить аудиторию к себе, расскажите про программу, про то, что лично Вы видите в ней и почему ей занимаетесь – людям приятно будет узнать, что Вы – человек идейный, но практичный. Демонстрируйте искренность: если не знаете ответ на вопрос, лучше не придумывайте, а скажите, что не знаете, но предполагаете, что дело обстоит так-то и так-то. Отвечайте участливо, вежливо, старайтесь дать высказаться всем желающим.

Особые ситуации

Главной «особой ситуацией» для описанного выше может стать работа в малой группе. Действительно, все инструкции из второй части преимущественно относятся к ситуации, когда Вы работаете с группой от 30 человек и больше. Если людей меньше – например, в селе мало активных жителей, или же Вы работаете в рамках программы партиципаторного бюджетирования с бюджетной комиссией, - на первый план выходят другие вещи:

- 1) Организация пространства. В целом, то, как люди расположены относительно друг друга и относительно докладчика, немало влияет на их эффективность. Предпочтительнее рассаживать людей в круг, если Вы сидите с ними, или в овал с проходом для Вас, если Вы стоите за доской или флипчартом. В этих формах людям проще взаимодействовать друг с другом и с ведущим.
- 2) В малой группе обостряются требования к групповой динамике, о которой мы писали ранее. Важно гораздо чётче отслеживать состояние каждого члена. Работает правило «караван идёт со скоростью самого медленного верблюда», а значит, даже один выключаящийся участник тормозит всю группу. Рассмотрите варианты использования специальных методик: например, «метод предписания» - половина группы встаёт, выходит за круг и замолкает, а вторая половина продолжает сидеть и обсуждать. Если человек из обсуждающих чувствует, что начинает выпадать и становится неэффективным, он встаёт, и на его место немедленно должен сесть кто-то из стоящих. Так группа сама избавляется от малоэффективных членов, а те имеют возможность отдохнуть, при этом оставаясь в курсе происходящего, а затем с новыми силами вернуться в обсуждение.
- 3) В малой группе более приемлемы дискуссии и споры, но важно следить за их корректностью: не переходить на личности, оставаться в рамках релевантной темы. Эти и другие правила лучше оговорить и зафиксировать с самого начала.
- 4) Если группа застревает, её может потребоваться раскатать. Это делается различными техниками – например, техникой мозгового штурма. Если участники не могут придумать следующий шаг, предложите им сгенерировать все возможные варианты, какими бы бессмысленными или фантастическими они им не казались, записать их, вычеркнуть явно неподходящие и продумать реализацию нескольких наиболее адекватных. Важное условие – во время набрасывания вариантов нельзя критиковать людей за их мысли! Это стимулирует открытость и большой творческий элемент в мышлении.

Ещё одной важной особой ситуацией можно считать диалог между несколькими подгруппами. Такое случается, если на собрание приглашены, например, представители власти. Добейтесь того, чтобы группы чувствовали себя в одинаковых условиях: посадите их рядом, давайте им равное время на выступление, делайте перерывы с возможностью пообщаться в неформальной обстановке, лично знакомьте предполагаемых лидеров инициативных граждан с представителями власти или вовлекайте их в общие беседы, если они уже знакомы. Прикладывайте усилия к тому, чтобы между ними состоялся контакт. Помните: время играет на Вас! Чем больше люди узнают друг о друге, работают вместе или видят, как работают другие, тем более конструктивны их стереотипы друг о друге. Это значит, что Ваша задача – просто запустить процесс и не допустить его развала или остановки.

Аналитическая записка

Особенности Программы поддержки местных инициатив
Всемирного банка как практики инициативного бюджетирования

Г.Хачатрян, И.Шульга, С.Гридин, А.Сухова

Октябрь, 2016г.

«Мы должны поддержать гражданскую активность на местах, в муниципалитетах, чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим посёлком или городом, в решении повседневных вопросов, которые на самом деле определяют качество жизни.»

Ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию

12 декабря 2013г.

Аннотация

В настоящей аналитической записке описываются особенности Программы поддержки местных инициатив (ППМИ) как практики инициативного бюджетирования (ИБ), получившей наибольшее распространение в Российской Федерации.

В первой, вводной части записки кратко представлены концепция, история возникновения и развития, а также основные механизмы практик инициативного бюджетирования в мире.

Вторая часть записки посвящена возникновению и распространению практик ИБ в России. Приведены типы и общие характеристики основных практик ИБ, которые в настоящее время реализуются в РФ.

В третьей части записки детально описана наиболее распространенная практика Программы поддержки местных инициатив (ППМИ), разработанная Всемирным банком при активном участии некоторых регионов РФ. Рассмотрены основные характеристики ППМИ, проанализированы те специфические черты, которые выделяют ППМИ в ряду других практик ИБ как в России так и в мире и обеспечивают ее эффективность в российских регионах в текущих социальных, экономических и политических условиях.

В Приложении к записке кратко представлен мировой опыт развития инициативного бюджетирования и приведены характерные примеры практик, которые с одной стороны иллюстрируют основные тенденции развития ИБ в мире, с другой стороны служат примером для сравнения с ППМИ.

Введение

Инициативное, или партисипаторное бюджетирование (англ. «participatory budgeting») — это практика распределения части бюджетных средств с учетом инициатив граждан и при их непосредственном участии в принятии решений по выбору объектов расходования этих средств, а также последующем контроле за реализацией принятых решений. Далее в тексте для обозначения всего множества таких практик будет использоваться термин «инициативное бюджетирование» (ИБ), а «партисипаторное бюджетирование» (ПБ) - для обозначения конкретных практик, аналогичных практике, разработанной и реализуемой в Порту Аллегри, Бразилия, начиная с 1989г. (см. ниже).

Реализация практик ИБ дает гражданам возможность инициировать, совместно обсуждать и принимать решения по наиболее острым с точки зрения населения социальным проблемам местного уровня, которые в дальнейшем будут учтены при распределении бюджетных средств. Кроме решения приоритетных проблем, это, с одной стороны, позволяет гражданам лучше понять, как работают органы власти и как устроен бюджетный процесс, с другой стороны, приводит к более высокой степени подотчетности властей и прозрачности принимаемых ими решений.

История возникновения и развития ИБ

Участие граждан в принятии бюджетных решений в той или иной форме практиковалось во многих странах (открытые бюджетные слушания, местные опросы/референдумы и т.д.). Однако в восьмидесятые годы двадцатого века в некоторых странах и, в первую очередь, в странах Латинской Америки начала активно

развиваться и внедряться практика прямого вовлечения населения в принятие решений по вопросам местного развития и использования для этого местных и/или национальных бюджетов. Правительства нескольких стран, часто в сотрудничестве с такими международными организациями как Всемирный банк и Программа Развития ООН (UNDP), начали разрабатывать и внедрять различные инновационные проекты и программы, основанные на участии населения в принятии решений, касающихся местного развития, и в непосредственной реализации этих решений (например, проекты типа «Community Driven Development (CDD)» - Проекты развития силами местных сообществ, «Social Investment Fund (SIF)» – Социальные инвестиционные фонды, и т.д.). Технология одного из типов таких проектов – партисипаторного бюджетирования (далее ПБ) – была разработана в Латинской Америке в конце 80-х годов XX века. Первым детально проработанным и внедренным таким проектом стала практика ПБ в Порту Аллегри, Бразилия, в 1989 г. (далее – «модель Порту Аллегри»). В последующие годы этот механизм и его многочисленные вариации были применены во многих странах мира, и в том числе начиная с 2013г. – в России.

В настоящее время во большинстве стран мира практикуется та или иная разновидность практик ИБ. При этом в каждой стране и каждом муниципальном образовании, практикующем ИБ, выбирается своя специфическая методика, позволяющая достичь поставленных целей наиболее эффективным образом. Гибкость подхода ИБ позволяет в странах с самыми различными политическим и административным устройством, традициями, структурой доходов и расходов не только решать актуальные проблемы местного управления, но и предотвращать или смягчать появление новых проблем — социального расслоения и конфронтации, гражданской апатии и падения уровня доверия к органам власти.

Основные механизмы инициативного бюджетирования

Механизмы реализации практики ИБ определяются органом власти, принявшим решение о внедрении практики, и сильно варьируют в деталях от страны к стране и от проекта к проекту – в зависимости от социальных, экономических и политических условий, а также задач, которые призвана решить практика. Но несмотря на большое разнообразие деталей таких практик, все они включают в себя следующие основные принципы и механизмы:

- Широкое информирование населения/благополучателей. Перед тем, как перейти к активным фазам практики, население информируется о проекте/практике, о состоянии дел и социальных проблемах в сообществе, о возможности для каждого гражданина и каждой социальной группы участвовать в реализации практики.
- Развитие местного потенциала. Для участвующего в проекте активного населения по темам, связанным с муниципальным управлением и бюджетным процессом, проводится обучение, публикуются и распространяются необходимые материалы (в том числе в Интернете). В некоторых практиках активные группы – в качестве стажировки – принимают участие в работе муниципальных органов управления.
- Организация мероприятий с широким участием населения, направленных на принятие решений, касающихся развития местного сообщества. Такими мероприятиями могут быть общие собрания населения, собрания в малых группах, обсуждения в социальных сетях и интернет форумы, информационные/обучающие мероприятия с обсуждением конкретных проектов и планов развития, генерация проектных идей на специальных интернет-сайтах, и т.д. Представители (сотрудники или консультанты) вовлеченных в организацию и реализацию практики органов власти оказывают информационное, консультационное и организационное сопровождение проведению этих мероприятий.
- Обработка и техническая подготовка проектных идей и предложений, планов развития и т.д. экспертными группами, куда могут входить представители населения, специалисты из муниципальных структур и независимые эксперты. Эти группы могут формироваться как на уровне заявителей/участников практики, так и/или на уровне муниципалитетов или органов власти более высокого уровня, реализующих практику.
- Принятие решений по отбору и утверждению проектных предложений. Проектные предложения отбираются по заранее разработанному и обнародованному алгоритму. Это, как правило, осуществляется в два этапа. На первом этапе население (или его отдельные группы) обсуждает и отбирает наиболее приоритетные для себя проектные идеи и предложения. На втором этапе отбираются уже обработанные проектные предложения либо прямым голосованием населения/благополучателей, либо специально созданными комиссиями по отбору предложений.
- Включение отобранных проектов, планов и т.д. в муниципальный бюджет.
- Реализация/**мониторинг** отобранных и включенных в бюджет проектных предложений. При этом группы населения/заявители получают возможность участвовать в процессе мониторинга, а в дальнейшем и в эксплуатации объекта/сервиса и обеспечении его сохранности.

Возникновение и распространение практик ПБ в России

История и современное состояние практик ИБ

Разработка и внедрение ИБ в России начались в 2006г., когда правительство РФ обратилось к Всемирному банку с предложением помочь в создании и реализации федеральной программы, направленной на выявление и решение проблем местного уровня с активным вовлечением населения. К этому времени Всемирный банк накопил обширный опыт реализации такого рода проектов во всем мире и, в том числе, в странах бывшего СССР и Восточной Европы. Это были как проекты, аналогичные модели Порту Аллегри, так и отмеченные выше проекты, использующие другие механизмы участия населения (CDD, SIF, и т.д.).

Разработка национальной Программы поддержки местных инициатив (ППМИ) была начата в 2007 году. Параллельно с этим Всемирный банк по соглашению с Правительством Ставропольского края начал разработку аналогичной программы регионального уровня. Программа была разработана с учетом мирового опыта Всемирного банка и конкретных условий ее реализации в России, и в дальнейшем послужила пилотной программой для реализации аналогичных программ в других субъектах РФ. В отличие от многих разработанных с участием Всемирного банка в зарубежных странах проектов с участием населения, ППМИ в РФ полностью вписана в существующую бюджетную и административную системы страны. Это, с одной стороны, обусловлено тем, что в РФ разработчиками программы и представителями региональных органов власти было принято решение не создавать новых квазиавтономных структур, ответственных за решение местных проблем, а, с другой стороны, тем, что ППМИ финансируется в основном из бюджетов различного уровня (муниципального образования и/или региона).

ППМИ в Ставропольском крае с первого же года ее реализации стала успешным и востребованным проектом. С учетом его результатов в рамках договоренности между ВБ и руководством области, в 2009г. началась разработка, а в 2010г. – реализация ППМИ в Кировской области. В течение последующих нескольких лет реализация ППМИ при активной поддержке ВБ была начата еще в нескольких субъектах РФ. Кроме того, методика ППМИ была использована еще несколькими регионами – при минимальной поддержке ВБ или без нее (см. Таблицу 1 ниже).

В 2010-е годы в РФ параллельно ППМИ начали реализовываться еще несколько типов практик ИБ¹. Это в первую очередь практики партисипаторного бюджетирования, использующие механизмы модели Порту Аллегри (начиная с 2013г.), региональные проекты, реализуемые в рамках ФЦП Минсельхоза «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года» и некоторые другие практики, в большей или меньшей степени применяющие элементы вовлечения населения в бюджетный процесс (например «Народный бюджет», инициированный партией «Единая Россия» в 2011г., проекты, основанные на самообложении граждан, и т.д.).

В настоящее время инициативное бюджетирование в той или иной форме, и в первую очередь – практики типа ППМИ, реализуется почти в половине субъектов РФ. В большей части остальных субъектов эта практика изучается и/или ведутся предварительные обсуждения или подготовительные работы для начала ее реализации.

Соглашение Министерством Финансов РФ и Всемирным Банком

7 апреля 2016 г. между Министерством финансов РФ и Международным банком реконструкции и развития (Всемирным Банком) было подписано Соглашение, целью которого является формирование условий для развития и широкого распространения практики инициативного бюджетирования и поддержки местных инициатив в российских регионах в 2016-2018 гг. В соответствии с Соглашением сторонами реализуется Проект, рассчитанный на три года и направленный на поддержку, развитие и распространение успешного опыта ПБ в Российской Федерации.

В ходе Проекта планируется сформировать институциональную инфраструктуру инициативного бюджетирования – от региональных проектных центров, призванных обеспечить эффективную реализацию ППМИ и иных практик инициативного бюджетирования на местах, до координационных органов федерального уровня – на базе Минфина РФ, Всемирного банка, Научно-исследовательского финансового института Минфина РФ (НИФИ) и Комитета гражданских инициатив. Кроме того, в рамках Проекта формируется эффективная система обмена информацией, опытом и практикой ИБ на базе межрегиональных тематических семинаров, проводимых в регионах, продемонстрировавших значительные результаты в реализации ППМИ (Ставропольский край, Тверская область, Республика Башкортостан) и готовых поделиться опытом с другими субъектами. Наконец, в рамках Проекта предусмотрены многочисленные обучающие

1 См., например: Вагин В.В. Анализ и систематизация лучшей российской и зарубежной практики вовлечения граждан в бюджетные инициативы / В.В. Вагин // Информационный бюллетень по инициативному бюджетированию. 2015. №1. С 38.

мероприятия для муниципальных служащих и сотрудников создаваемых региональных проектных центров – не только по вопросам ППМИ, но и по другим практикам инициативного бюджетирования. Результаты и эффекты работы будут проанализированы и представлены в серии аналитических публикаций по завершению Проекта.

Первый год реализации федерального Проекта продемонстрировал значительный интерес к нему со стороны субъектов РФ. В 2016 году участие в Проекте приняли 26 российских регионов, а к концу 2017 года их число расширится до 30-40. Более десятка регионов уже в 2017 году начнут реализацию собственных практик ИБ, многие из которых будут базироваться на механизмах ППМИ.

Типы и общие характеристики практик ИБ в РФ

Типы практик ИБ

Реализуемые в настоящее время практики ИБ в РФ можно условно разделить на несколько групп: практики типа ППМИ, Партисипаторное бюджетирование, проекты реализуемые в рамках ФЦП Минсельхоза «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года», «Народный Бюджет» и др. Конкретные практики в внутри каждой группы применяют схожие механизмы и имеют близкие характеристики, однако детали в каждом случае гибко приспособляются к конкретным условиям субъекта Федерации и/или конкретного городского муниципалитета.

В некоторых городских муниципалитетах/субъектах РФ одновременно реализуются два или несколько типов практик ИБ. Например, во всей Кировской области реализуется ППМИ, а в нескольких городских поселениях, например, в Кирово-Чепецком, Уржумском, Омутнинском, еще и проекты партисипаторного бюджетирования.

Ниже кратко описываются эти типы.

Практики типа «ППМИ»

Территория реализации практики

Практика типа ППМИ реализуется на уровне субъекта РФ, покрывая всю территорию или ее значительную часть и получая основное финансирование из бюджета субъекта. Субъект федерации (как правило – правительство) определяет все параметры программы и утверждает операционные процедуры.

Практики ППМИ успешно реализуются как в крупных городах/городских округах, так и в сельских и городских поселениях. Как правило, пилотирование и реализация программы в первый год (или годы) осуществляется в поселениях (сельских и городских), поскольку в небольших населенных пунктах проще протестировать механизмы вовлечения населения. Однако позже в программу вовлекаются и городские округа. Гибкость и подстраиваемость механизмов ППМИ позволяет успешно реализовывать ее во всех типах населенных пунктов.

Цели и задачи ППМИ

ППМИ – это эффективный и устойчивый механизм, позволяющий:

- оперативно выявлять и решать наиболее острые социальные проблемы местного уровня, являющиеся реальным приоритетом населения (прежде всего, связанных с развитием общественной инфраструктуры на местах);
- вовлекать население в решение местных проблем;
- привлекать для решения этих проблем все доступные местные ресурсы, включая ресурсы, выделенные из бюджета субъекта РФ и муниципальных бюджетов.

Эти цели достигаются за счет финансовой и организационной поддержки совместных инициатив (микропроектов) населения и органов местного самоуправления (ОМСУ), направленных на решение социальных проблем местного уровня, развития потенциала органов местного самоуправления и расширения участия граждан в их деятельности, включая участие в планировании расходования бюджетных средств муниципального образования.

В результате реализации ППМИ решаются следующие практические задачи:

передача заинтересованным лицам, вовлеченным в ППМИ, знаний и опыта в планировании, разработке и осуществлении программ и проектов развития общественной инфраструктуры муниципальных образований, в управлении бюджетом и в других сферах, связанных с

эффективным самоуправлением;

создание или восстановление объектов социальной и инженерной инфраструктуры местного уровня, необходимых для предоставления качественных услуг населению;

дальнейшее развитие механизмов взаимодействия власти и населения за счет практической совместной работы по выявлению и согласованию социальных приоритетов, выбору, реализации и мониторингу микропроектов;

повышение эффективности бюджетных расходов путем вовлечения общественности в процессы принятия решений на местном уровне и усиления общественного контроля за реализацией микропроектов.

Долгосрочными эффектами ППМИ являются рост удовлетворенности населения качеством социальных услуг, работой ОМСУ и качеством использования бюджетных средств, минимизация иждивенческих настроений со стороны населения и активизация его участия в местном развитии, укрепление взаимного доверия населения и власти, повышение квалификации сотрудников ОМСУ.

Финансирование проектов в рамках ППМИ

Основная часть финансовых ресурсов, распределяемых с участием населения в рамках ППМИ, выделяется из бюджета субъекта РФ. При этом важно, что ресурсы предварительно не распределяются по вовлеченным в программу территориям. Все участвующие в проекте муниципальные образования участвуют в конкурсном отборе на общих основаниях.

Одним из базовых принципов ППМИ является местное софинансирование проектов. Мероприятия, финансируемые за счет средств ППМИ, в обязательном порядке софинансируются в денежной форме со стороны муниципального образования–получателя субсидии и населения муниципального образования. Они могут дополнительно софинансироваться также местными организациями и частными инвесторами – в денежной и любой иной форме.

Процесс реализации ППМИ

Ниже представлен оптимальный по срокам цикл реализации ППМИ.

- На этапе подготовительных работ (лето-осень) уточняется (или для новых регионов – разрабатывается) дизайн Программы в субъекте, проводится обучение участников и разрабатывается информационная система управления (ИСУ) ППМИ. 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 проектов и пр.), а также уточнение/разработку, на основе этих решений, соответствующих нормативно-правовых и методических документов.
- Обучение глав муниципальных образований (осень). После того как согласованы региональные параметры ППМИ и приняты соответствующие нормативно-правовые акты, базовая информация о Программе доводится до представителей муниципалитетов и других заинтересованных лиц в регионе. На информационных 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 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 проектов и другим нюансам успешного участия в Программе.

- Выбор проекта населением (осень-зима). Решение о том, какая именно проблема является наиболее приоритетной для данного поселения, и что именно в качестве проекта хотело бы заявить то или иное поселение, решается при широком участии населения. На предварительном этапе крайне важно провести хорошую работу с населением – проинформировать их о Программе и о том, какие возможности она дает для муниципалитета, а также узнать, какие именно проблемы местного значения больше всего волнуют жителей. Данная работа чаще всего осуществляется путем проведения простых опросов населения в виде анкетирования или организации предварительных собраний, в том числе поулично, в трудовых коллективах и пр.
- Окончательное решение по выбору проекта для подачи на конкурс принимается прямым голосованием на общем собрании граждан. Прямое участие населения в определении приоритетных проблем является ключевым элементом Программы, который в итоге обеспечивает изменение отношения людей к собственной роли в развитии территории и росту доверия к существующим механизмам местного самоуправления.
- Подготовка заявок (весна). По итогам собрания избранная прямым голосованием инициативная группа из 5-7 представителей населения совместно с сотрудниками администрации поселения готовят конкурсную заявку (в том числе необходимую техническую документацию). Это те люди, которые в сотрудничестве с администрациями поселений принимают непосредственное участие в подготовке проектных заявок, мобилизации благополучателей и обеспечении софинансирования проекта со стороны местных жителей, мониторинге осуществления проектов и организации сохранности и эффективной эксплуатации объектов. Важно, что в процессе этой работы члены инициативных групп, как и сотрудники администраций участвующих в ППМИ поселений, получают хороший опыт и навыки бюджетирования, разработки и реализации проектов.
- Конкурсный отбор проектных заявок (весна). Конкурсную заявку поселения представляют в региональную конкурсную комиссию. Комиссия рассматривает поступившие заявки на основании системы формальных критериев отбора, утвержденных Постановлением Правительства субъекта и заранее доведенных до участников ППМИ.

Критерии отбора, как правило, являются расчётными. Наиболее важными и весовыми с точки зрения получения баллов критериями во всех регионах, реализующих ППМИ, являются участие населения и софинансирование. От региона к региону набор конкурсных критериев незначительно варьирует, а вес каждого из них определяется для участвующих субъектов таким образом, чтобы учитывались их особые условия и потребности, уровень участия граждан на местах, оценочное социально-экономическое воздействие, эффективность инвестиций и устойчивость проектов и т.д.

- Реализация проектов (лето-осень). После того как, согласно баллам конкурсных заявок, определены победители, для поселений начинается работа по проведению закупок работ и услуг подрядчиков, непосредственно по ремонту и возведению объектов, а также по мониторингу хода реализации проектов и сдачи-приемки работ. Население, обеспечившее свой вклад в проект, активно и регулярно участвует в мониторинге строительных работ.
- На заключительном этапе годового цикла ППМИ (конец осени-начало зимы) подводятся итоги Программы – с муниципальных образований собирается отчетная информация по реализации проектов, а также, как правило, проводится итоговое мероприятие регионального или межрегионального уровня с участием глав муниципальных образований.

Результаты

Ниже приводятся результаты реализации ППМИ в 8 регионах, где практика ППМИ реализовывалась с непосредственным участием Всемирного банка².

С 2007 по 2016 гг. в 8 российских регионах было реализовано около 4 тысяч проектов. Проекты, реализованные в рамках ППМИ на протяжении нескольких лет, позволяют не только преобразить облик конкретного населенного пункта, но и улучшить ситуацию с общественной инфраструктурой в муниципальных образованиях и в целом по региону. Так, в Кировской области за период 2010-2015 гг. отремонтировано более 500 поселенческих дорог, построено или отремонтировано около 400 объектов водоснабжения. К середине 2016 г. только в двух регионах - Тверской области и Ставропольском крае реконструировано около 190 домов культуры.

Как следствие ориентированности на наиболее острые проблемы конкретных поселений, ППМИ получает высокую оценку населения (Рисунок 1). Так, подавляющее большинство населения считает, что проекты, осуществленные в рамках ППМИ, очень важны и имеют непосредственное практическое применение.

Рисунок 1. Мнение населения Кировской области о результатах ППМИ, 2013 г.



Источник: Социологическое обследование ППМИ Кировской области, 2013 г.

Вовлечение населения в решение местных проблем. Ежегодно в регионах РФ проводится более полутора тысяч собраний жителей, в которых участвует более 200 тысяч человек. Еще большее число граждан принимает участие в так называемых предварительных мероприятиях по обсуждению проектов: опросах общественного мнения, поуличных и подомовых собраниях и других встречах в формате небольших групп, суммарно собирающих до 70% взрослого населения участвующих муниципалитетов.

Привлечение местных ресурсов. В среднем по регионам-участникам ППМИ за всего годы доля софинансирования составила 40% средств от стоимости проектов с местного уровня (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 (20,5%), еще 12% - населения и 7,5% - спонсоров.

Практики типа ППМИ в субъектах РФ

В настоящее время региональные практики типа ППМИ – наиболее распространенный и проработанный тип практик ИБ в России. Как было сказано выше, некоторые из них были разработаны, протестированы и в течение определенного времени реализованы при непосредственном участии Всемирного банка. Другие практики были разработаны и протестированы без его прямого участия, однако базируясь на

2 Буклет: Программа поддержки местных инициатив: совершенствование местного самоуправления и развитие инициативного бюджетирования / И.Е. Шульга, А.С. Сухова, Г.Н. Хачатрян // Всемирный банк. 2016.

методике ППМИ, разработанной при участии банка (основные принципы и механизмы, нормативные-правовые и методические документы, консультанты, обученные всемирным банком, и пр.). В таблице 1 ниже приведены общие данные по таким практикам, и по регионам, где они реализуются.

Таблица 1. Практики инициативного бюджетирования, использующие методику ППМИ

	Субъект РФ	Начало реализации	Территория реализации, тип вовлеченных муниципалитетов	Уровень вовлечения Всемирного Банка	
	Ставропольский край	2007г.	До 2016г. – поселения Восточных районов края, с 2017г. - вся территория края. Участники: городские и сельские поселения, городские округа	Программа разработана, пропилотирована и первые несколько лет реализовывалась при непосредственном участии Всемирного банка в соответствии Соглашением.	
	Кировская область	2010г.	2010 год – городские и сельские поселения пяти районов Яранского куста, 2011 – все городские и сельские поселения области, 2012 год – муниципальные районы, с 2013 года – городские округа, с 2015 года – СНТ		
	Тверская область	2013г.	2013 год – по два поселения от каждого из 36 муниципальных районов, 2014 год – все городские и сельские поселения области, с 2015 года – городские округа		
	Нижегородская область	2013г.	2013 г. северная часть области: городские и сельские поселения четырех муниципальных районов и один городской округ. С 2014 года – городские и сельские поселения всей области и городские округа		
	Хабаровский край	2014г.	2014 г. – 14 сельских поселений из 4 муниципальных районов. С 2015г. – вся территория края. Участники: городские и сельские поселения		
	Республика Башкортостан	2014г.	С 2014 г. – Городские и сельские поселения из 7 муниципальных районов Зауралья. В 2016 году территория всей республики: 7 – ГО, 54 – МР, свыше 800 городских и сельских поселений		
	Республика Северная Осетия-Алания	2015г.	2015 год – сельские поселения двух муниципальных районов		
	Еврейская автономная область	2016г.	2016 год городские и сельские поселения трех муниципальных районов. С 2017г. – вся территория АО. Участники: городские и сельские поселения		
	Республика Карелия	2014г.			Реализуется без непосредственного участия Всемирного банка, однако при ее разработке и пилотировании была использована вся методика ППМИ, разработанная с участием ВБ для других регионов.
	Ульяновская область	2015г.	Территория всей области. Участники городские и сельские поселения		
	Тульская область	2014г.	Территория всей области. Участники городские и сельские поселения и городские округа		
	Республика Дагестан	2015г.	Нет данных		
	Республика Саха (Якутия)		Параметры и дизайн рассматриваются	При участии Всемирного банка ведутся подготовительные работы по реализации ППМИ	
	Кабардино-Балкарская Республика		Параметры и дизайн рассматриваются		
	Ярославская область		Параметры и дизайн рассматриваются		

Партисипаторное бюджетирование (Модель Порту Аллегри)

Как уже было сказано, технология ПБ была разработана в Латинской Америке в 80-90-е годы XX века. Впервые она в ее проработанном и полноценном виде была реализована в 1989г. в Порту Аллегри, Бразилия. Ставшая классической модель Порту Аллегри подробно описана в Приложении 2. В настоящее время в тысячах муниципалитетов во многих странах мира реализуется множество ее вариантов, которые применяют ее основные принципы и механизмы, однако отличаются от нее в деталях.

В России практики, основанные на модели Порту Аллегри, реализуются при поддержке Центра «Res Publica» Европейского университета в Санкт-Петербурге в Череповце и в Сосновом Бору (с 2013г.), в пяти городах Кировской области – Киров, Котельнич, Вятские поляны, Слободской и Кирово-Чепецк (с 2014г.). С 2016г. практика реализуется и в самом Санкт-Петербурге. В России эта конкретная практика реализуется под общим названием «Партисипаторное бюджетирование».

Практика реализуется на основе Положения о проекте, утверждаемом городским советом, и регламентирующем принципы реализации проекта, полномочия участников, порядок проведения заседаний бюджетной комиссии, способы разрешения споров и т.д.

В этой практике бюджетные средства, выделенные муниципалитетом на ее осуществление, распределяются «бюджетной комиссией», состоящей из выбранных по жребию горожан и представителей администрации. Горожане, получив экспертные консультации у сотрудников муниципалитета и познакомившись с особенностями распределения местного бюджета, сами решают куда и на что должна пойти его часть.

Ниже приводятся некоторые особенности практики Партисипаторного бюджетирования, отличающие ее от стандартной модели Порту Аллегри (см. Приложение).

В рамках практики Партисипаторного бюджетирования бюджетная комиссия включает в себя от 11 до 19 представителей населения, и ее члены отбираются по жребию из граждан, подавших заявки на участие в работе комиссии. Подать заявку на участие в бюджетной комиссии имеет право любой горожанин. В зарубежных странах число членов комиссии также, как правило, составляет около 20 человек. В самом проекте Порту Аллегри число членов комиссии – около 50 чел, однако есть примеры когда она состоит из 250 человек (например, ПБ в Сеуле, Корея). Вариант отбора членов комиссии по жребию активно реализовывался во многих странах мира в 90-е годы прошлого столетия и в начале этого столетия. В последнее десятилетие возникло множество других вариантов формирования комиссии. Варьируют как состав комиссии, так и принцип отбора ее членов-представителей населения. Так, например, в комиссию кроме представителей населения могут входить и сотрудники/представители муниципалитета или его структур или независимые эксперты. Кроме варианта с жеребьевкой, представители населения могут, например, быть напрямую избраны населением на общих собраниях или посредством онлайн голосования. Кроме того, в случае, когда практика ПБ реализуется в больших городах, городская бюджетная комиссия может формироваться из представителей, делегированных районными бюджетными комиссиями, избранных голосованием или жеребьевкой.

Работа комиссии включает в себя

- **Семинары и лекции.** Семинары членов комиссии и резерва проводятся один или два раза в неделю (всего от 8 до 10 семинаров). Во время семинаров члены бюджетной комиссии коллективно работают над проектами друг друга, устраняя недочеты и находя точки их возможного соприкосновения/консолидации. Кроме того, для членов/резерва комиссии сотрудниками муниципалитета проводятся обучающие мероприятия с приглашенными экспертами.
- **Участие администрации.** Члены комиссии работают с сотрудниками профильных комитетов администрации, которые помогают им в подготовке и оценке проектов. В результате этой работы проектная идея может быть отклонена по двум основаниям: проект выходит за рамки муниципальных полномочий или нецелесообразен – подобный проект уже реализуется или стоит в планах на этот год. Кроме этого, сотрудники администрации дают свои соображения по поводу того, как можно улучшить проект. После того как оценка проектов проведена, сотрудники администрации встречаются с членами комиссии, рассказывают о планах работы своего департамента и отвечают на вопросы, связанные с проектами.
- **Выбор проектов.** Доработанные с помощью представителей администрации проекты отбираются бюджетной комиссией прямым голосованием. Отобранные проекты направляются в Городской совет, который включает их в бюджет города для реализации в текущем бюджетном году.
- **Реализация проектов.** Для участия в реализации бюджетной комиссией создается рабочая группа: члены комиссии выбирают представителей (обычно от 2 до 4 человек) — тех, кто будет работать вместе с сотрудниками администрации над реализацией проекта.

Работа бюджетной комиссии проходит публично: каждый заинтересованный житель города может участвовать в нем на удобном для себя уровне: обсуждать проблемы, знакомиться с предложенными идеями и материалами проектов, выдвигать предложения, комментировать предлагаемые идеи и проекты, участвовать во встречах с членами комиссии и представителям администрации. Это можно сделать как физически участвуя в проектных мероприятиях, так и используя интернет-площадки практики, где размещаются объявления о встречах, лекциях, семинарах и т. д.

ФЦП Минсельхоза «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года»

В региональных программах, реализуемых в рамках ФЦП Минсельхоза «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года» по направлению «Грантовая поддержка проектов местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности» (далее – ФЦП Минсельхоза) номинально участвуют тридцать восемь субъектов РФ. В 2014 г. субсидии ФЦП Минсельхоза были распределены между 23 субъектами РФ, а в 2015г. – между 33 субъектами.

В ФЦП Минсельхоза не предполагается обязательное участие населения в идентификации, подготовке, финансировании и реализации проектов на местном уровне. Однако в некоторых регионах, участвующих в программе, принято решение дополнить региональные программы механизмом участия населения. Такой подход позволяет причислить эти региональные программы к практике ИБ. Например, в программе «Предоставление грантов на поддержку местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности» в Алтайском крае предполагается софинансирование и со стороны населения, и со стороны муниципального бюджета. Конкурсные заявки подают муниципальные образования, однако в программе не прописан механизм участия населения в отборе приоритетных проектов.

Аналогичный проект реализуется в Волгоградской области (около 5 млн руб. регионального финансирования и 2 млн. руб. – федерального). Основное отличие этого проекта от алтайского заключается в том, что здесь конкурсные заявки подают сельские ТОСы.

По данным субъектов РФ в 2015 г. в реализации проектов приняли активное участие 46 тыс. сельских жителей.

«Народный бюджет» и другие практики

В РФ реализуется еще несколько проектов/программ, которые в той или иной степени используют элементы вовлечения населения в бюджетный процесс. В частности, в 2011г. партия «Единая Россия» инициировала процесс под общим названием «Народный бюджет», в котором предполагался формат публичного обсуждения федерального/регионального трехлетнего бюджета на 2012-2014 гг. В проекте не регламентировалась форма участия населения в обсуждениях, а также шаги, которые должны были последовать за этими обсуждениями. Основываясь на общей идее процесса и используя его название, несколько областей разработали и внедрили свои конкретные механизмы, которые в некоторых случаях весьма отдаленно напоминали изначальный процесс, предложенный «Единой Россией», но использовали идеи и механизмы, разработанные и внедренные в рамках других типов практик. В частности, Тульский проект «Народный бюджет» в первые годы своей реализации практически без изменений использовал методику ППМИ, а в последующие годы внес в его свои новаторские элементы. С 2015 года таким ключевым элементом стал портал «Открытый регион-71».

Вставка 1.

Практика партисипаторного бюджетирования растет во всем мире. В Париже, где мэр принял решение выделить €500 млн. до 2020г., в Бостоне, где молодежь распределяет \$1 млн. в год в рамках проекта «Молодежь возглавляет изменения». В Нью-Йорке, где только в этом году более 67,000 человек проголосовали за 300 проектов с бюджетом в \$38 миллионов, в Исландии, где инновационные цифровые технологии позволяют населению выдвинуть, обсудить и принять решение по инвестициям в микрорайонах.

Кевин Стюарт, **Министр по делам местного самоуправления и жилищного строительства, Шотландия.**

ППМИ как одна из практик ИБ: отличительные черты и соответствующие эффекты ее реализации

Концепция ППМИ разрабатывалась Всемирным банком в сотрудничестве с первыми вовлеченными в него регионами таким образом, чтобы максимально соответствовать как поставленным задачам, так и социальным, институциональным и экономическим особенностям российских регионов. Это привело к тому, что ППМИ имеет некоторые характерные особенности, отличающие ее как от практик ИБ, реализуемых в настоящее время в России, так и от большинства практик ИБ, реализуемых в зарубежных странах. Ниже эти особенности детально описываются, и показывается, почему при дизайне ППМИ были выбраны именно эти характеристики, а также к каким важным практическим эффектам они приводят.

- Практика реализуется на уровне субъекта РФ, покрывая всю территорию или ее значительную часть и получая основное финансирование из бюджета субъекта. При этом, финансовые ресурсы предварительно не распределяются по вовлеченным в программу территориям.

Субъекты РФ по территории и по населению сравнимы с многими зарубежными странами. Это позволяет использовать на региональном уровне тот опыт, который наработан в зарубежных странах на национальном уровне (например, проекты типа SIF, и, в частности, пример проекта в Ирландии, приведенный в Приложении). Реализация практики на региональном уровне позволяет получить следующие эффекты:

Каждое участвующее в проекте МО заинтересовано в генерировании большего количества действительно интересных и конкурентоспособных проектов, поскольку это позволяет ему претендовать на больший объем финансовых ресурсов. «Локальность», т.е. ограниченность практики рамками одного МО – даже в том случае, когда оно включает в себя ряд населенных пунктов/административных единиц, приводит к тому, что выделенные финансовые средства просто перераспределяются внутри самого муниципального образования, не создавая у муниципальных органов власти заинтересованности в более активной и продуктивной работе. Это относится к большей части как российских, так и зарубежных практик ПБ, и в особенности практик, основанные на модели Порту Аллегри.

«Нематериальные» эффекты реализации практики ИБ (изменения в социальном поведении и менталитете граждан, уровень диалога между органами власти и населением, другие институциональные, управленческие и пр. эффекты) проявляются намного сильнее, если процесс идет на уровне не одного МО, а на уровне достаточно большой территории, включающей достаточно большую группу МО. Реализация практики сразу в группе муниципалитетов часто создает синергетический эффект: успешная реализация проектов в одном МО активизирует и мобилизует население не только в этом, но и в близлежащих населенных пунктах/МО.

- Практики ППМИ успешно реализуются как в крупных городах/городских округах, так и в сельских и небольших городских поселениях.

Большинство проектов ПБ, в особенности практики типа модели Порту Аллегри, ориентированы на реализацию в городах, и в первую очередь – в больших городах. Некоторые из них – например, проекты в Нью-Йорке, Бостоне, Порту Аллегри, Лиссабоне и т.д. – приведены в Приложении (примеры проектов в зарубежных странах). Другие ориентированы на работу в основном в сельских населенных пунктах – даже если они входят как административные единицы в муниципалитеты больших городов – например, проект в Китае (см. Приложение), проекты типа SIF и CDD, активно реализуемы с участием Всемирного банка и Проекта Развития ООН.

ППМИ в первые годы ее реализации начиналась в городских и сельских поселениях (ППМИ в Ставропольском крае и Кировской области до 2012г.). Однако в дальнейшем стало ясно, что и проблемы, и ситуация в небольших городских поселениях и в городских округах в значительной степени совпадают. Кроме того, были приняты во внимание факторы, приведенные в пункте 1 выше. Соответственно, дизайн ППМИ был в определенной степени доработан с тем, чтобы дать возможность вовлечь в ППМИ и городские округа/крупные города.

- Обязательное софинансирование на местном уровне со стороны населения и муниципального бюджета.

Механизм софинансирования проектов со стороны местного населения и местного бюджета – это один из основных принципов, лежащих в основе ППМИ. В этом ППМИ является уникальной в сравнении с подавляющим большинством практик ИБ как в России, так и за рубежом. В частности, ни в одной из практик,

описанных в Приложении, такой механизм не предусмотрен. Фактически, только в некоторых проектах ИБ типа «Социальные инвестиционные фонды» предусмотрено такое софинансирование.

Софинансирование проекта со стороны населения и, в меньшей степени, со стороны муниципального образования-заявителя и местного бизнеса/спонсоров решает следующие критически важные задачи:

- Позволяет выявить и решать именно те проблемы, которые наиболее важны для населения. Поскольку население само частично софинансирует проект, оно голосованием отбирает не всегда то, что предлагается местными узкими заинтересованными группами или представителями ОМСУ, а то, за что готово платить из своих собственных средств.
- Поднимается уровень сотрудничества, диалога и взаимного доверия непосредственно между отдельными группами/представителями населения.
- Создает/укрепляет у граждан сознание того, что они также являются собственниками объектов муниципальной собственности и предоставляемых услуг. В частности, это стимулирует вовлечение населения в мониторинг/технический надзор над реализацией проекта – за свои деньги граждане хотят лучшее качество проектирования и выполнения работ.
- Возникающее у граждан чувство совладельца позволяет лучше организовать функционирование создаваемой/восстанавливаемой услуги и/или эксплуатацию инфраструктуры, и обеспечить их лучшую сохранность после завершения проекта. Часто население напрямую участвует в обеспечении сохранности и эффективной эксплуатации объекта.

Кроме того, это позволяет дополнительно привлечь для решения проблемы значительные финансовые ресурсы (в некоторых случаях – до 50% от объема получаемой субсидии), что в условиях хронического дефицита финансовых ресурсов в муниципальных бюджетах является важным фактором.

- Стимулирование/поощрение софинансирование проектов со стороны местного бизнеса и других спонсоров.

Эта особенность подхода ППМИ также достаточно уникальна. Она встречается в практиках ПБ даже реже, чем софинансирование со стороны бюджета МО или населения. Кроме прямого привлечения дополнительных финансовых ресурсов, софинансирование со стороны бизнеса приводит и к другим важным и интересным эффектам.

Представители ОМСУ приобретают навыки сотрудничества с местным бизнесом, установлению государственно-частного партнерства, которое в дальнейшем позволит решать не только задачи, связанные с ППМИ, но и совместно планировать развитие сообщества, привлекать дополнительные инвестиции и решать другие задачи, связанные с местным развитием.

В целом, участие в со-финансировании ППМИ достаточно привлекательно для частного бизнеса и других местных спонсоров, поскольку в проект вовлечены большие группы жителей поселения, и все они получают информацию об участии бизнеса. С одной стороны, это не очень дорогая, но весьма действенная реклама для бизнеса, с другой, она позволяет улучшить отношения между бизнесом и населением, которые часто достаточно натянуты: в условиях, когда значительная часть населения весьма малообеспечена, бизнесмен воспринимается как эксплуататор, который наживается за счет бедных. Участие бизнеса в проекте ППМИ смягчает эту напряженность и приводит к тому, что бизнесмен начинает восприниматься населением как социально ответственный партнер.

Другая привлекательная сторона ППМИ для бизнеса – это то, что в рамках проектов ППМИ очень часто создается или восстанавливается экономическая инфраструктура, которая жизненно необходима для бизнеса. Это может быть дорога, доступ к чистой питьевой или ирригационной воде, рекреационные зоны, где можно развернуть малый бизнес, и т.д.

- Прямое участие населения в определении наиболее приоритетных проектов и подготовке соответствующих проектных предложений.

В большинстве проектов ИБ население активно вовлекается в выдвижение проектных идей и предложений, в их обсуждение и предварительный отбор. Практически во всех практиках на следующем этапе проектные идеи трансформируются в технически проработанные проекты специалистами муниципальных образований либо без, либо с минимальным участием населения.

В ППМИ участие населения в процессе подготовки проекта намного шире. Здесь предварительный отбор проектной идеи, а также принятие решений об основных параметрах проекта производятся прямым голосованием населения-благополучателя. На основе этих решений представители населения, которые также напрямую избраны участвующим населением («инициативные группы»), готовят проектные предложения в сотрудничестве со специалистами органов управления МО. Это включает в себя уточнение параметров проекта, разработку необходимой технической и сметной документации, дополнительные консультации/

согласования с населением, формирование конкурсной заявки и т.д. Фактически, специалисты органов МСУ помогают инициативной группе, в основном, по техническим вопросам. Вся остальная работа выполняется представителями населения. В частности, инициативная группа регулярно информирует население и других заинтересованных субъектов о процессе разработки проекта и об изменениях в его основных параметрах.

Такой подход приводит к тому, что

- в процессе работы с представителями ОМСУ члены инициативной группы и активное население, вовлеченное в процесс подготовки проектного предложения, начинают лучше понимать механизмы и ограничения, связанные с работой ОМСУ и, в частности, с бюджетным процессом.
 - население чувствует свою ответственность за принятые решения и начинает понимать, что качество жизни в поселении – это ответственность не только руководства поселения, но и самого населения;
 - развиваются готовность и навыки вести диалог как у представителей населения между собой, так и с руководством МО;
 - развиваются навыки и механизмы диалога/партнерства инициативных групп населения с другими участниками процессов развития сообщества: бизнесом, общественными организациями и пр.
- Отбор проектов в ППМИ производится по заранее утвержденным счетным критериям оценки и механизма отбора.

Как было сказано выше, в ППМИ отбор проектной идеи, а также принятие решений об основных параметрах проекта, производится прямым голосованием населения-благополучателя. На уровне субъекта РФ/ППМИ окончательный отбор подготовленного проектного предложения производится региональной конкурсной комиссией, создаваемой руководством субъекта. Для этого используются заранее утвержденные и доведенные до сведения участников расчетные критерии оценки и процедуры отбора, обеспечивающие минимизацию субъективизма в решениях и независимость от вмешательства органов управления того или иного уровня.

Хотя население не участвует напрямую в работе конкурсной комиссии, система и критерии оценки конкурсных заявок построены таким образом, что возможность выиграть в конкурсе фактически напрямую зависит от активности вовлечения населения в проект, от параметров проекта, определенных населением, и от качества работы инициативной группы, представляющей население. Именно от этих факторов зависит вероятность выиграть в конкурсе и получить субсидию. Это дает возможность населению напрямую влиять на результаты отбора, усилив те или иные аспекты своей работы и подготовленного проектного предложения.

Такой подход к отбору проектов приводит к нескольким важным эффектам. В частности, он обеспечивает полную прозрачность конкурсного отбора и, как следствие, доверие к программе и органам власти, организовавшим отбор. Он также позволяет минимизировать издержки согласования победителей, а также стимулирует конкуренцию между субъектами, подавшими конкурсную заявку – будь то группы населения, представляющие территориальные образования (населенные пункты, ТОСы, микрорайоны в городах, садовые товарищества в пригородах, и т.д.), общественные организации или другие формы ассоциации граждан в городах или селах. Эти эффекты в свою очередь подчеркивают и усиливают те эффекты, которые были представлены выше.

Применяемый в ППМИ конкурсный отбор на основе заранее обнародованных счетных критериев достаточно уникален. Даже в тех практиках, которые по многим параметрам похожи на ППМИ (например, проект в Ирландии, см. Приложение), окончательный отбор производится на основе достаточно субъективных критериев и механизмов отбора. В большинстве практик применяются два механизма предварительного отбора:

- Отбор комиссией, либо полностью состоящей из представителей населения (пример: практика в Севилье, Испания, см. Приложение), либо включающей в себя представителей и населения, и органов власти (пример: проект в Сеуле, Южная Корея, см. Приложение). В обоих случаях отбор производится не населением напрямую, а небольшой группой его представителей. При этом последние могут быть либо избранными населением, либо выбранными по жеребьевке (примеры: описанные выше практики Партиципаторного бюджетирования в ряде регионов РФ, проект в Сеуле, Южная Корея, см. Приложение).
- Прямое голосование (физически, посредством интернет портала, и т.д.) населения территории (или его групп), на которой предполагается реализовать проект (пример: практики ИБ в Лиссабоне, Португалия и в Нью-Йорке, США).

Однако, лишь в небольшом количестве проектов предварительное решение, принятое с участием населения или групп-благополучателей трансформируется в окончательное решение о финансировании проекта (пример: проект «Молодежь возглавляет изменения» в Бостоне, США, см. Приложение).

В большинстве же случаев, независимо от того, каким образом осуществлен предварительный отбор, окончательное решение принимается муниципалитетом – как держателем муниципального бюджета (Советом МО, специально созданной комиссией, и т.д.). При этом члены органа, принимающего решение об окончательном отборе, хоть и учитывают предварительные решения, как правило руководствуются своими собственными соображениями о ценности и важности того или иного проекта. Как результат, таким образом принятые решения не принимаются населением как прозрачные и объективные. Во многих случаях дизайнеры и организаторы понимают эту слабость проекта и принимают специальные меры, чтобы ее смягчить. Например, в практике ИБ в Лиссабоне, Португалия (см. Приложение) организаторы специально звонят заявителям, чьи заявки частично или полностью отклонены либо объединены с другими заявками, и объясняют причины для принятия соответствующего решения.

Обзор международного опыта инициативного
бюджетирования в городах

Октябрь 2016

Инновации в сфере прямой демократии по всем миру, как, например, практики ПБ в Париже и Нью-Йорке и многие другие, показывают, что партисипаторное бюджетирование – это идея, время которой настало.
Манифест Шотландской Национальной
Партии, 2016

Введение

История

Участие граждан в принятии бюджетных решений в той или иной форме практиковалось во многих странах с демократическими формами правления практически с середины XX века. Однако в восьмидесятые годы такая практика начала активно «технологизироваться». Правительства нескольких стран, часто в сотрудничестве с такими международными организациями как Всемирный банк и ПРООН, начали разрабатывать и внедрять различные инновационные проекты и программы, основанные на участии населения в принятии решений, касающихся местного развития, и в непосредственной реализации этих решений (например, CDD - Проекты развития силами местных сообществ, SIF – Социальные инвестиционные фонды, и т.д.). Далее в тексте для обозначения всего множества таких практик будет использоваться термин «инициативное бюджетирование» (ИБ). Технология одного из типов таких проектов – Партисипаторного бюджетирования (далее ПБ) – была разработана в Латинской Америке в конце 80-х годов XX века. Первым детально проработанным и внедренным проектом стала практика ПБ в Порто Аллегри, в Бразилии.

Практика ИБ быстро, а в последние 6-7 лет – лавинообразно, распространилась по всему миру. В настоящее время она применяется в большинстве стран мира на всех континентах: в Западной и Восточной Европе, Северной и Южной Америке, Азии и Австралии. При этом в каждой стране и каждом муниципальном образовании, практикующим ИБ, выбирается своя специфическая методика, позволяющая достичь поставленной цели наиболее эффективным образом. Ниже будут приведены примеры некоторых характерных и интересных подходов. Гибкость подхода ИБ позволяет каждому муниципалитету не только решать актуальные проблемы управления в странах с различным политическим и административным устройством, традициями и структурой доходов, но и предотвращать или смягчать появление новых проблем — социального расслоения и конфронтации, гражданской апатии и падения уровня доверия к органам власти.

Основные механизмы инициативного бюджетирования

Механизмы реализации практики ИБ сильно варьируют в деталях от проекта к проекту, но все они включают в себя следующее

- Информирование и развитие местного потенциала. Перед тем, как перейти к активным фазам практики, население информируется о проекте/практике, о состоянии дел и социальных проблемах в сообществе, о возможности каждого участвовать в проекте;
- Организация мероприятий с участием населения, направленное на принятие решений, касающихся развития сообщества;
- Обработка проектных идей и предложений, планов развития, и т.д. экспертными группами;
- Принятие решений по отбору и утверждению проектных предложений;
- Включение проектов, планов и т.д. в муниципальный бюджет;
- Реализация проектов/мониторинг.

Эффекты практики ИБ

Социологические обследования, оценки политических деятелей, наблюдения экспертов национальных и международных организаций, работающих в этой сфере, показывают, что инициативное/партисипаторное бюджетирование приводит к целому ряду положительных социальных, экономических и институциональных эффектов.

Социальные эффекты

Выявляются и решаются именно те проблемы, которые наиболее приоритетны для населения.

- Повышается качество жизни населения через развитие местной социальной инфраструктуры и улучшение качества услуг;
- Повышается уровень взаимного доверия населения и власти (см. например Вставка 2);
- Внутри сообщества создаются механизмы обсуждения проблем, возникают социальные сети, создаются инициативные группы, которые готовы решать и другие проблемы сообщества;
- Снижаются иждивенческие настроения, население вовлекается в решение своих проблем и в развитие сообщества в целом.
- Экономические и институциональные эффекты

Повышается прозрачность использования бюджетных ресурсов;

- Реализуется действенный общественный контроль
- Привлекается софинансирование из внебюджетных источников
- Доступные ресурсы используются наиболее эффективным образом
- Отдельные группы населения получают опыт и навыки бюджетирования и управления проектами
- Объекты бюджетного финансирования эксплуатируются и содержатся существенно эффективнее

Организаторы и условия внедрения / применения практик

Внедрение практики ИБ в стране или в отдельном муниципальном образовании и его эффективная реализации всецело зависят от нескольких факторов:

- Политическая воля соответствующих политических и управленческих структур. В мире немного стран (одна из таких стран – Боливия), где участие населения в принятии бюджетных решений закреплено законодательно. В других странах внедрение ИБ зависит от понимания муниципальными органами власти важности и эффективности ИБ.
- Автономия в принятии соответствующего решения и финансовые возможности соответствующей политической/управленческой структуры. Кроме понимания важности и нужности ИБ, ее организаторы должны быть достаточно независимы от вышестоящих органов управления.
- Потенциал / организационные способности местных сообществ и общественных институтов. ИБ предполагает достаточно активную и квалифицированную работу с населением, и в муниципалитете должны быть необходимые человеческие ресурсы для этой работы.
- Адекватная социальная архитектура/дизайн практики и ее эффективное сопровождение.

Распространение практик ИБ в мире

По оценкам специалистов, которые занимаются инициативным бюджетированием, если в 2000-ые годы в мире насчитывалось несколько сотен муниципалитетов, практикующих ИБ, то уже по состоянию на 2013 год их было уже около трех или более тысяч. К 2016 г. муниципалитеты, практикующие ИБ уже практически невозможно пересчитать. На карте на Вставке 4, обновленной в 2015г., показаны некоторые из существующих практик. Однако даже эта – достаточно подробная – карта, не дает представления о том, насколько широко распространилось ИБ. Приведем, в качестве иллюстрации, несколько примеров.

- Северная Европа, и в частности, Голландия: На укрупненной части карты (Вставка 5) приведенной выше карты показана часть Северной Европы, в частности – Голландия. Если в Бельгии и Германии показано хотя бы несколько проектов, хотя их там существенно больше, то в Голландии не показано ни одного. В то же время практически во всех городах Голландии такие практики активно реализуются. В Амстердаме каждый район реализует свой собственный проект, и все они участвуют в общегородском проекте (см. например, <http://halloijburg.nl>).
- Шотландия: На укрупненной карте Шотландии (Вставка 6) нет ни одного проекта. Однако, в Шотландии ИБ реализуется более чем в 50 муниципалитетах. Более детальная информация приведена ниже, в кейсе Шотландии.
- В Северной Америке, и в частности в США, показано не много проектов. Но реально там очень распространена практика активного участия населения в общественных слушаниях. **Кроме того, практически в каждом муниципалитете местные организации, комитеты и фонды, участвующие в планировании, разработке и реализации местных проектов активно сотрудничают с муниципалитетами и получают бюджетное финансирование для своих проектов.**
- Кроме практик партисипаторного бюджетирования, во всем мире активно реализуются тысячи проектов, которые частично или полностью финансируются из местных и национальных бюджетов, и которые – как и проекты ИБ – основаны на участии населения в принятии решений по использованию доступных ресурсов для решения местных проблем и местного развития.
- Это, например, Проекты развития силами местных сообществ (Community Driven Development - CDD projects), Социальные инвестиционные фонды (Social Investment Funds – SIF), Проекты местного развития под управлением сообществ (Community Led Local Development – CLLD projects) и т.д.

Некоторые ограничения и слабые стороны практик ИБ

Практически все практики ИБ достаточно эффективны и успешны, тем не менее, есть объективные слабости и ограничения, присущие многим из них:

- Большинство участников – как официальные лица, так и участвующие в проекте граждане – в первую очередь заинтересованы в конкретных инфраструктурных проектах, и в значительно меньшей степени в обучении и развитии местного потенциала и институтов, в повышении открытости и прозрачности органов власти, и в целом – в изменении социальной политики в муниципалитете. Как только инфраструктурные проекты выполнены, созданные или вовлеченные общественные структуры (НПО, инициативные группы, комитеты и т.д.), как правило, теряют интерес к практике, в особенности к его «мягкой» части.
- Успешность проекта, как и само его существование, зависит от политической воли органов власти. Как бы активно и успешно ни работали общественные организации и группы граждан, окончательное решение – от решения о внедрении практики и выделения финансовых ресурсов до утверждения конкретных проектов и их реализации – всегда остается за органами власти. Это приводит к тому, что участники при планировании своей деятельности исходят из того, что при изменении политической конъюнктуры реализация практики может быть пересмотрена или даже прекращена. Проблема может быть смягчена или преодолена в случае, если основные политические силы в муниципальном образовании/регионе поддерживают и содействуют практике (см. пример Шотландии ниже).
- Вся деятельность в рамках ПБ привязана к однолетнему бюджетному циклу, и по этой причине она не стимулирует вовлечение участников в долгосрочное, и даже среднесрочное, планирование развития сообщества. Выполняются проекты «здесь и сейчас». Интерес участников к планированию возникает в случае, когда практика успешно реализуется несколько лет подряд, и органы власти и политические силы демонстрируют свою заинтересованность в его продолжении.

- В рамках партисипаторного бюджетирования, как правило, решаются исключительно местные проблемы. Не принимается в расчет более широкий – меж-общинный или национальный – контекст. В частности, это сужает возможности для решения проблем, связанных с образованием, безработицей, и т.д. В более широких рамках практик/проектов ИБ, в которых участвуют национальные или региональные органы власти, оно может быть направлено на решение таких проблем (см. пример Ирландии ниже).
- Правящие партии/действующие органы власти могут излишне активно вмешиваться в реализацию практики или попробовать манипулировать ее участниками. В таком случае ИБ очень быстро перестает быть привлекательной для населения и гражданского общества, теряет свою эффективность и сходит на нет.
- Все эти слабости и ограничения необходимо иметь ввиду при разработке и реализации конкретных механизмов ИБ.

Примеры практик инициативного бюджетирования

Как уже было сказано, программ/практик ИБ очень много и они очень разнообразны. В них реализуются множество подходов и механизмов участия населения, привлекаются разные источники финансирования, они различаются по географическому покрытию и т.д.

Ниже приведено несколько интересных и характерных примеров программ/практик ИБ, в определенной степени иллюстрирующих их разнообразие.

Порто Аллегри, Бразилия

Столица штата [Риу-Гранди-ду-Сул](#). Население самого города – около 1,5 млн человек, городской агломерации – более 4,5 млн.

На практику ПБ ежегодно в среднем выделяется около 70 миллионов долларов, что составляет примерно 20% от бюджета города.

История разработки и внедрения практики

Партисипаторное бюджетирование в Порто Аллегри, Бразилия, запущенное в 1989г. считается первой и классической практикой, примеру которой последовали остальные.

После двадцати лет диктаторского режима (1964-1985г.г.) начались демократические реформы, в результате которых в 1989г. была принята новая конституция. К этому времени в Бразилии был наивысший процент социального неравенства и наибольший процент бедности среди стран с аналогичным уровнем доходов. В том же году в стране была создана Рабочая партия, которая поставила одной из своих основных целей демократизацию управления государством. Выиграв на муниципальных выборах в ряде городов страны, включая 10-миллионный Сан-Пауло, Рабочая партия начала предпринимать шаги, направленные к привлечению широких слоев граждан к участию в составлении муниципальных бюджетов. Одним из таких городов стал Порто Аллегри, в котором были достаточно сильны традиции профсоюзного движения и активного участия граждан в общественной жизни.

Процесс реализации практики

По новой конституции муниципалитеты имеют достаточную свободу распоряжаться своими финансовыми ресурсами. Орган исполнительной власти – мэрия – ответственен за подготовку проекта бюджета, который в дальнейшем утверждался Палатой Депутатов МО.

В рамках практики ПБ город был разбит на 16 районов, и было выделено 5 направлений для инициативного, отбора и реализации проектов: транспорт; образование, досуг и культура; здравоохранение и социальное обеспечение; экономическое развитие и налогообложение; организация городской среды и городское развитие.

В рамках проекта организуются по два раунда обсуждений в каждом из 16 регионов по каждой из пяти тем. В марте в преддверии первой волны формализованных общих собраний граждане начинают обсуждать возможные проекты, и выдвигаются проектные идеи. Муниципалитет не участвует в этом процессе. Первый раунд встреч между гражданами и представителями мэрии с участием мэра города проходит в апреле. На этих встречах, которые проводятся в микрорайонах каждого региона, обсуждается выполнение планов предыдущего года, формулируются требования населения и предложения на предстоящий год, а также избираются делегаты в региональные или тематические форумы, где продолжается обсуждение предложений.

С апреля по июль в каждом регионе проходят неформальные встречи и собрания выбранных делегатов с участием населения и общественных организаций, на которых обсуждаются, оцениваются и ранжируются потребности и приоритеты региона. Представители мэрии, также участвующие в этой работе, агрегируют это ранжирование с двумя другими критериями: фактическая доступность услуги в регионе и численность населения.

Далее в июле проводится второй раунд собраний – так называемые региональные бюджетные форумы. Выбранные в первом раунде делегаты на этих форумах консолидируют списки приоритетов,

сформулированных на собраниях в микрорайонах и намечают приоритеты для всего региона. Все граждане приглашаются принять участие в качестве наблюдателей.

Следующий этап цикла ПБ – это формирование так называемой Муниципальной бюджетной комиссии. На каждом региональном форуме избирается по два делегата в эту комиссию, еще по два делегата выбирается на пяти тематических форумах. Муниципальная бюджетная комиссия уполномочена принимать решения по распределению выделенных для ПБ финансовых ресурсов по всему городу. С июля по сентябрь комиссия заседает еженедельно. Ее заседания и работа в целом открыты для всех граждан. Комиссия сама голосованием устанавливает правила, по которым распределяются ресурсы на следующий год, обсуждает все проекты, предложенные региональными и тематическими форумами, принимает решения по их финансированию, проводит мониторинг их реализации.

В сентябре решения, принятые бюджетной комиссией, посылаются в мэрию, и после ее рассмотрения и утверждения посылаются на утверждение в городской совет. С сентября по декабрь комиссия участвует в бюджетных обсуждениях, лоббируя свои решения по инвестиционным планам в каждом регионе.

Результаты внедрения практики

В первые два года реализации практики в ней участвовало менее тысячи человек. Однако уже в 1995г. их было более 20,000. В настоящее время в мероприятиях ПБ ежегодно участвует примерно 50,000 человек.

Впечатляющие практические результаты партисипаторного бюджетирования проявились в Порту Аллегри уже в первые годы ее реализации. В частности,

- С 1989г. Рабочая партия регулярно выигрывала в муниципальных выборах, увеличив процент своих голосов с 34% в 1989г. до 56% в 1996г. При этом в Бразилии и в целом в Латинской Америке позиции левых политических партий быстро слабели.
- Между 1989г. и 1998г. доступ к питьевой воде вырос с 80% до 98%, а процент населения, пользовавшегося канализационной системой практически удвоился – 46% до 91%.
- Численность детей, посещающих школу, удвоилась.
- Прозрачность использования бюджетных средств, и в том числе собранных налогов, привела к тому, что собираемость налогов выросла более чем на 50%.

Еще одним результатом успеха ПБ в Порту Аллегри стало то, что в течение 10 лет после начала его реализации эта модель была использована уже более чем в 80 городах Бразилии, а в настоящее время ее используют тысячи муниципалитетов по всему миру.

Вставка 7.

«Партисипаторное бюджетирование дает жителям 26-го района возможность участвовать в процессе распределения 1.8 миллионов долларов для финансирования их самых приоритетных проектов.

Я исключительно горд работой наших бюджетных делегатов, которые превратили сотни проектных идей в 19 реальных, выполнимых проектов, и тем, что 3600 жителей района проголосовали за свои проекты-фавориты. Победившие проекты будут фантастическим вкладом для сообщества.»

Джимми Ван Брамер,
член Городского Совета Нью-Йорка от 28-го района

Нью Йорк, США

История внедрения практики

Партисипаторное бюджетирование в Нью-Йорке было запущено как пилотный проект в 2012-2013 гг. в четырех районах города. Четыре депутата Городского Совета (Aldermans), представляющие эти районы, выделили по 1.4 миллиона долларов из своих депутатских фондов (discretionary funds) для финансирования небольших инвестиционных проектов, отобранных посредством голосования населения/благополучателей этих районов. Проектные предложения также были подготовлены благополучателями.

Был создан городской Руководящий Комитет (Steering Committee), который координировал реализацию практики по всем четырем районам. В каждом из четырех районов был создан Районный комитет, члены которого были персонально приглашены участвовать соответствующим членом Городского Совета. Районные комитеты в сотрудничестве совместно с местными активистами и техническими специалистами из аппаратов депутатов осенью 2011г. провели информационную кампанию и подготовительную работу в микрорайонах этих четырех районов.

В результате информационной кампании были проведены собрания в микрорайонах - примерно по 4 в каждом районе, с целью обсудить и идентифицировать местные приоритетные проблемы. Всего в собраниях приняло участие 2138 человек.

На собраниях инициативные участники сами выдвигали свои кандидатуры для работы в качестве делегированных участников инициативных групп – бюджетных делегатов, и сами записывались в те или иные тематические комитеты в соответствии с выдвинутыми на собраниях проектными идеями.

Для участия в комитетах записалось 395 человек, однако реально участвовало в работе около 200 человек. Члены комитетов – бюджетные делегаты – встречались еженедельно, и практически ежедневно общались по телефону или электронной почте. Они также активно сотрудничали с соответствующими городскими службами и членами городского совета – для подготовки качественных проектных предложений.

Согласованные с городскими службами проектные предложения обсуждались с населением во время второй волны собраний. Мнение и предложения участников собраний были учтены при подготовке окончательных вариантов проектных предложений, которые были выставлены на голосование благополучателей. Всего проголосовало 5431 человек. Это около 10% имеющих право голоса. В выборах мэра Нью-Йорка в 2009-2010 гг. участвовало около 26% избирателей.

После успешной реализации пилотного проекта практика ПБ была продолжена и расширена и на остальные районы города. В настоящее время отобраны проекты в рамках уже пятого цикла ПБ, и начаты работы шестого цикла.

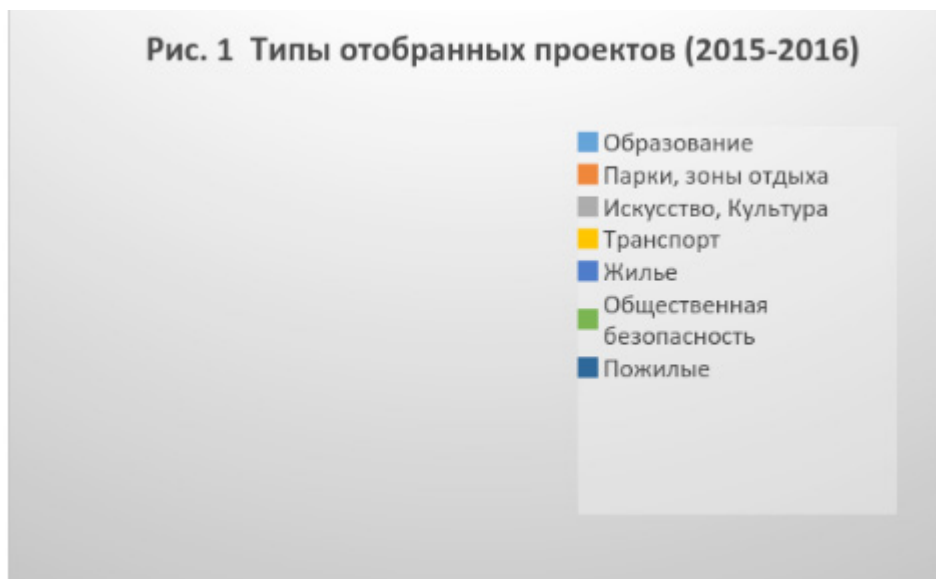
Результаты голосования и выигравшие заявки в пятом цикле ПБ (2015-2016)

В пятом цикле ПБ (2015-2016) каждый житель Нью-Йорка имел возможность голосовать за пять проектов, выдвинутых в своем районе. В каждом участвующем районе соответствующий депутат Городского Совета выделил не менее одного миллиона долларов для финансирования заявок, получивших большинство голосов. В проекте участвовало уже 28 районов, всего было выделено 38 миллионов долларов. В голосовании приняли участие 67,000 горожан. Было подано 379 заявок, 132 из которых были отобраны в результате голосования.

Бюллетени были доступны на английском и 9-и других языках: испанский, китайский, французский креольский, корейский, русский, польский, греческий, идиш, бенгальский.

Распределение проектов по типам приведено на Рис. 1

Голосование было организовано гибким образом с использованием всех возможных механизмов – от цифровых устройств для голосования на избирательных участках до мобильных серверов для голосования с использованием специальных устройств, предоставленных компаниями Microsoft и Google. В одиннадцати районах была пропилотирована система удаленного онлайн голосования. В голосовании могли участвовать с 14 лет и старше – без всяких ограничений по гражданству, социальному статусу, владению английским, уровню доходов и т.д.



Лиссабон, Португалия

Лиссабон: население около 560 000, 53 «микрорайона» (после 2012г. – 23)

История

Лиссабон – первая европейская столица, в которой была внедрена практика ПБ, первоначально разработанная в Латинской Америке. Победившая в муниципальных выборах 2007г. Социалистическая партия поставила целью создать в Лиссабоне общественный консенсус, который должен был упрочить результаты выборов. В 2008г. в некоторых микрорайонах города было организовано несколько тематических общественных обсуждений и собраний с участием населения – чтобы изучить мнение населения о планах, проектах и приоритетах нового Городского совета на следующие несколько лет. Воодушевленный результатами этих обсуждений, новый Городской Совет 9 июля 2008 года принял «Хартию принципов» партисипаторного бюджетирования, которая провозглашала необходимость «приступить к комплексной модели участия граждан, (...) которая будет символом нового стиля управления городом».

Городским Советом было принято решение выделить на финансирование практики ИБ до 5 миллионов евро (5.4%) из средств бюджета, направляемых на капитальные расходы.

Основные характеристики практики

- Лиссабонская практика ПБ не делает акцент на решение проблем отдельных бедных или уязвимых групп населения.
- Финансируемые проекты направлены не на отдельный район или микрорайон, а на решение проблем, важных для всего города.
- ПБ – это гибкая практика: ее организационные формы ежегодно пересматриваются и улучшаются с учетом опыта и изменившихся условий.
- Выдвигать проекты и принимать участие в голосовании могут все граждане старше 18 лет, имеющие отношение к городу: жители города независимо от гражданства, а также студенты, работники, представители деловых кругов и организаций гражданского общества, временно проживающие в городе.

Выдвижение, подготовка и отбор проектных предложений

В 2008г. было решено финансировать проекты только в трех сферах деятельности Городского совета: 1) дорожная инфраструктура, транспорт и парковки, 2) места общего пользования и зеленые зоны, и 3) урбанизация и городские восстановительные работы. В настоящее время финансируются все проекты, находящиеся в сфере ответственности Городского совета.

Для более эффективного управления ПБ в 2012 году созданы Ассамблеи общественного участия (Participatory Assemblies), где каждый гражданин может получить ответы на вопросы, сформулировать, предложить и обсудить проектные предложения. В Ассамблеях общественного участия пространство организовано в форме нескольких «круглых столов» с модераторами из Городского совета Лиссабона или приглашенными специалистами, которые организуют диалог вокруг конкретных предложений. Предложения, относительно которых достигнут консенсус, вносятся в общий список предложений, анализируются, обрабатываются рабочей группой ПБ в Городском совете и превращаются в проекты.

Предложения, которые технически неосуществимы или не относятся к сфере компетенции Городского совета, отклоняются. Кроме того, аналогичные предложения внесенные разными группами населения от разных микрорайонов объединяются в один проект, относящийся к большей территории или ко всему городу.

Чтобы снизить степень недоверия населения к объективности процесса отбора, перед тем как отклонить проект или объединить его с другим, рабочая группа связывается с теми, кто подал заявку и объясняет им причины своего решения. Устанавливается период времени от подачи предложения до голосования, в течение которого заявитель может прислать свои возражения или объяснения по поводу проектов, которые предлагается отклонить или объединить с другими.

Подготовленные проекты передаются на общественное голосование осенью каждого года. В списки для голосования каждый год попадают примерно 30-35% проектных предложений (см. Таблицу 1 ниже).

В 2010г., когда была создана возможность для голосования через интернет-портал, было решено, что граждане, которые голосуют через портал, могут выбрать только один проект, а участвующие в ассамблеях и голосующие на избирательных участках, могут выбрать два проекта. В настоящее время каждый гражданин может голосовать за два проекта.

В 2012 году созданы Избирательные участки (Polling Stations) для тех, кто не имеет доступа к интернету для голосования.

Цикл выдвижения, подготовки и отбора проектных предложений

Годовой цикл инициирования, подготовки, согласования и утверждения проектов ПБ привязан к бюджетному процессу и длится весь год – от января до декабря. На Рис. 2 приведены этапы этого цикла и их сроки.

Рис. 2 Годовой цикл выдвижения, подготовки и отбора проектов



Активность участников практики ИБ в Лиссабоне

Число участников ПБ в Лиссабоне год от года растет, даже при том, что после 2012г. почти вдвое сократились выделяемые финансовые ресурсы. В таблице 2 ниже приведены некоторые цифры, демонстрирующие эту активность.

Таблица 2.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Инвестировано (млн евро)	5.1	4.9	4.5	4.6	2.4	2.5	2.4	2.5
Число голосовавших	2802	6827	14915	17902	29827	35909	36032	42130
Число полученных предложений	580	533	927 (435онлайн)	808 (391онлайн)	659 (371онлайн)	551	669	481
Число проектов, выставленных на голосование	89	200	285	228	211	208	211	189
Число выигравших проектов	5	12	7	5	15	16	13	15

По результатам опроса среди участников практики ПБ в 2013г., уровень доверия (по пятибалльной шкале) президенту республики составляет 1.52, правительству – 1.53, политическим партиям – 1.67, городскому совету – 2.67 и общественным организациям и ассоциациям – 3.65.

Сеул, Южная Корея

Сеул, столица Южной Кореи, имеет относительно недолгий – четырехлетний – опыт ИБ. Однако, для города с более чем 10-миллионным населением и 25 районами достижения практики ПБ значительны.

Система ПБ в Сеуле совершенствуется год от года, тем не менее есть еще широкое поле для ее улучшения и развития.

История возникновения практики

Основным мотивом для введения практики ПБ для городских властей явилось углубляющееся недовольство населения их работой – на фоне возникающих вопросов и недоверия к фискальной политике, неэффективности общественного сектора, и недостаточной прозрачности использования финансовых ресурсов. Кроме того, предполагалось, что ПБ даст хорошую возможность восполнить недостаточный профессионализм районных и Городского Советов, что часто является достаточно серьезной проблемой.

Попытки ввести ПБ предпринимались в Южной Корее еще с 2002г. В 2005 г. Правительство возглавляемое Ро Мухюном, известное как «партиципаторное правительство» приняло Акт о Местных Финансах, в котором рекомендовало местным органам власти активно вводить практику ПБ. Однако если местные органы власти по настоянию Правительства и вводили ПБ, то чисто номинально.

Ситуация коренным образом изменилась, после местных выборов в 2010г. Введение ПБ было одним из предвыборных обещаний победившей в выборах Демократической партии. Многие члены Демократической партии были избраны членами Городского Совета Сеула и главами его районов. Естественно, это подогрело общественный интерес к ПБ.

В результате пятимесячных обсуждений с участием городских официальных лиц, членов Городского Совета и общественных организаций в мае 2012 г. Городской Совет Сеула принял Постановление о ПБ. Интенсивные работы по ПБ начались в 2014г. Сеул стал первым городом 10-миллионником, где во всем городе начали применять практику ПБ.

Функции практики ПБ и выделяемые ресурсы

Основные функции системы ПБ в Сеуле – это 1) сбор мнений и предложений для средне- и долгосрочного планирования, и для подготовки инвестиционных проектов, 2) обсуждение мнений, проектов и планов, 3) предоставление результатов Городскому Совету для учета при разработке общего бюджета города, и 4) оценка результатов практики ПБ.

Городским Советом Сеула было решено ежегодно выделять около 43 миллионов долларов для ПБ. Каждый районный комитет по ПБ может запрашивать на финансирование своих планов до трех миллионов долларов. Общий бюджет Сеула составляет около 19.7 миллиардов долларов, т.е. посредством ПБ распределяется примерно 2.2% бюджета.

Управление практикой ПБ

В соответствии с Постановлением о ПБ для общего управления практикой был создан Генеральный Комитет, который принимает все важные решения по ПБ. Комитет состоит из 250 человек. По меньшей мере

60% (150 человек) из них – это обычные граждане, которые сами вызвались участвовать в работе Комитета.

- В каждом из 25 районов населением выбирается 6 человек. Если желающих слишком много, 150 человек из них выбираются жеребьевкой. Последняя устроена таким образом, чтобы обеспечить равное участие мужчин и женщин, а также возможность для участи в работе Комитета для пожилых, представителей уязвимых групп (напр. инвалидов), мультикультурных семей (например, если один из супругов – иностранец), и т.д.
- Сам Городской Совет может рекомендовать 25 человек, еще по одному члену может рекомендовать каждый из 25 районных Советов.
- Еще 25 членов комитета представляют 25 общественных организации, выбранных жеребьевкой.

Сбор, рассмотрение и утверждение проектных предложений

Каждый гражданин или организация, желающие участвовать в процессе принятия решений, могут внести свои предложения через Интернет, (электронное) письмо или непосредственно на заседаниях Комитета, которые проводятся открыто для всех граждан.

На первом этапе каждый районный Комитет рассматривает и обрабатывает все проектные предложения и планы, предложенные в районе, и передает их в Генеральный Комитет. После этого, каждый подкомитет в Генеральном Комитете рассматривает предложения в своей сфере. Вся деятельность в рамках ПБ разделена на 8 таких сфер: строительство, экономика и индустрия, парки, транспорт и жилье, культура и спорт, здравоохранение и социальная помощь, женщины и охрана детства, окружающая среда. Результаты работы подкомитетов выносятся на рассмотрение Генерального Комитета, 250 членов которого большинством голосов утверждают проекты и план действий. Этот план, как часть общего городского бюджетного плана посылается в Городской совет на утверждение.

Учитывая опыт первого года реализации ПБ, в 2015г. принято решение разделить городской и районные практики ПБ, что должно было привести к более ясному и справедливому процессу принятия решений.

Операционные проблемы, связанные с реализацией ПБ

Генеральному Комитету приходится рассматривать слишком много проектных предложений. Для финансирования в 2015г. было внесено 1533 предложения, из которых 560 было вынесено на рассмотрение Генерального Комитета. 352 проекта было утверждено. Это означает, что каждый из 250 членов ГК в достаточно короткий промежуток времени должен был рассмотреть 560 проектов. Члены ГК жаловались на недостаток времени, а в некоторых случаях и на нехватку профессиональных знаний по рассматриваемым проектам.

По результатам 2014г. было решено что должностные лица не могут участвовать в работе ГК. После этого их прямое вмешательство в работу Генерального Комитета не фиксировалось, хотя некоторые из его членов утверждали, что работа Генерального Комитета была проведена недостаточно прозрачно и честно из-за вмешательства районных органов власти.

В 2014 г. механизм отбора проектов и выделения субсидий привел к тому, что одни районы смогли получить значительно БОЛЬШИЕ ресурсы чем другие: разница между максимальной и минимальной районными субсидиями достигла 4 миллионов долларов. Принятое в 2015г. решение разделить городской и районные ПБ помогло разрешить эту проблему.

Сотрудники в районных администрациях жаловались на то, что они получают от населения только название и краткое описание проектов. Сам проект приходится разрабатывать самим, что является большой дополнительной нагрузкой к их основной деятельности, и часто они не в состоянии качественно выполнить эту работу.

Шотландия

Территория: 78 722 км²

Население: около 5.4 млн.

Для сравнения: Краснодарский край: Территория: 76 000 км², население: 5,2 млн. (2012 г.)

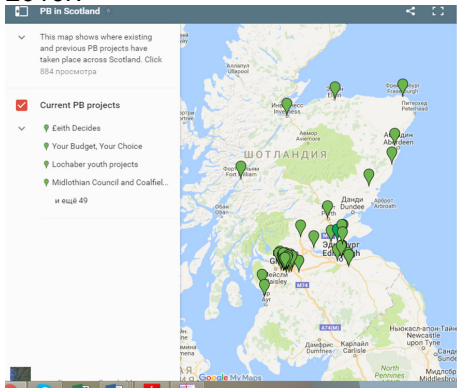
В Шотландии ПБ практикуется относительно недавно – последние 1-2 года. Однако в отличие от других стран, здесь эти практики стали применяться сразу во многих муниципалитетах страны – от столицы до небольших городков. На карте на Вставке 9 показаны 53 муниципалитета, которые уже внедрили ПБ. Кроме инициативы самих муниципалитетов, большую роль в этом сыграла политическая воля правительства Шотландии. Во Вставке 8 приведены вдержки из выступления Кевина Стюарта, *Министра по делам местного самоуправления и жилищного строительства Шотландии, и из предвыборного Манифеста 2016 одной из наиболее влиятельных политических партий – Социалистической Национальной Партии.*

Ниже приведены детали одной из практик ПБ в Шотландии – в Глазго.

Глазго, Шотландия

Население – около 600 тыс.

Вставка 9. Практики ПБ в Шотландии, 2016г.



В Глазго в 2016 г. практика ПБ внедряется в пилотном режиме.

Городской Совет осуществляет проект в сотрудничестве с Партнерством по Общинному Планированию и его структурами в городских районах. Это Партнерство создано в соответствии с Актом 2003 г. «О Местном самоуправлении в Шотландии». В Партнерство вовлечены государственные, частные, общественные, волонтерские и другие организации, действующие на территории города и в его отдельных районах. Его целью является содействие Городскому Совету в планировании и реализации всей деятельности, направленной на общественное благо.

Финансирование проекта

Городской Совет выделяет средства на финансирование небольших проектов в форме грантов, которые дополняются средствами Правительства Шотландии. На 2016г. в общей сложности выделено 200,000 фунтов.

Деньги распределяются между 21 административными районами города и ими распоряжается районное Партнерство: каждый район может получить до 10,000 фунтов.

Кто и как подает заявки на участие в проект? Отбор проектов.

Заявки на получение грантов могут подавать некоммерческие организации, которые соответствующим образом зарегистрированы: имеют устав, руководящие органы, банковские счета и т.д.

Заявки подаются по стандартной форме. Она, предпочтительно, заполняется и отсылается в Партнерство в электронной форме, однако бумажные заявки тоже принимаются.

Информация о проекте печаталась в национальных и городских газетах, размещалась на вебсайтах Городского совета и Партнерства по Общинному Планированию, а также передавалась через социальные сети и организации, входящие в Партнерство.

На 2016г. был установлен окончательный срок для подачи заявок – 4 мая.

Отбор проектов проводился на так называемых «мероприятиях по партисипаторному бюджету». Мероприятия представляли из себя общие собрания населения района и представителей организаций, входящих в Партнерство. На собрании представлялись и обсуждались все поданные заявки и прямым голосованием отбирались наилучшие – с суммарной стоимостью до 10,000 фунтов.

Окончательное решение по отбору и финансированию проектов было принято 21 июня.

Заявки и выигравшие проекты

Всего в рамках проекта 2016г. по городу было подано около 280 заявок, 122 из которых выиграла.

Типология заявок и финансируемых проектов очень широка: от празднования юбилея университета, приобретения компьютеров и спортивного инвентаря до омоложения городского парка и ремонта центра содействия интеграции национальных меньшинств.

Бостон, США

В январе 2014 г., городской совет Бостона запустил первый в США и, наверное, в мире, молодёжный процесс ПБ. Он позволяет подросткам и молодежи – от 12 до 25 лет – ежегодно принимать решения по использованию 1 миллиона долларов США, выделенных из средств бюджета города на капитальные расходы. В рамках процесса, который называется **«Молодежь возглавляет изменения: Инициативный бюджет Бостона»** молодежь предлагает идеи, направленные на развитие своих общин, разрабатывает эти идеи и формулирует конкретные проекты направленные на развитие городской среды Бостона, и голосованием выбирает те наилучшие из них, которые будут финансированы в рамках выделенного миллиона долларов.

Процесс **«Молодежь возглавляет изменения»** ставит перед собой следующие цели:

- Усилить молодежь: вовлечь молодежь в принятие решений и показать, что молодежь – это решение, а не проблема.
- Дать всем голосам быть услышанными: вовлечь все заинтересованные стороны в сообществе в демократический процесс.
- Строить более крепкое, безопасное и здоровое сообщество: объединить микрорайоны, совместно решать проблемы сообщества и разрабатывать проекты, которые будут способствовать благополучию всех членов сообщества.
- Укрепить чувство гордости за свой город, солидарности и равенства: создать объединенный Бостон, включающий все части города, где каждый чувствует себя частью растущего сообщества.
- Тропинка в гражданскую жизнь: создать «точки входа» для молодежи – чтобы они активнее вовлекались в общественную жизнь и узнали, как работает город и его правительство.

Механизм реализации программы

Процесс ПБ начинается в январе с двухмесячной серии общественных мероприятий – собраний, на которых участники получают базовые знания о бюджетировании, выдвигают и обсуждают

проектные идеи, выдвигают других или предлагают свои услуги в качестве волонтеров и «агентов изменений».

Молодежь сама выбирает степень своего участия в программе. Он/она может просто выдвигать проектные идеи (на собраниях, на сайте программы, через волонтеров и т.д.), участвовать в программе в качестве волонтера или «агента изменений», принимать участие в голосовании. Волонтеры помогают организаторам распространять информацию о программе, готовят необходимые материалы, делают плакаты и листовки, помогают участникам сформулировать свои проектные идеи, и т.д. «Агенты изменений» анализируют эти идеи, совместно с экспертами муниципалитета оценивают и отбирают приемлемые и реализуемые идеи, помогают превратить их в полноценные проектные предложения, по которым в дальнейшем проводится публичное голосование. Кроме того, «агенты изменений» изучают работу муниципалитета, приобретают необходимые знания и навыки работы с людьми, создают социальные связи внутри общин. «Агенты изменений» приходят в программу из различных школ и микрорайонов, у них различный социальный статус, опыт и образование.

Молодежь также играет ключевую роль в работе Координационного комитета программы. Это общественный молодежный совет при мэре города, представляющий все общины/микрорайоны города. В него входят представители 30 молодежных организаций. Комитет совместно с представителями муниципалитета организует и координирует все работы по реализации программы.

В программе, и в том числе в голосовании, могут участвовать и те жители Бостона, которые не являются гражданами США.

Сбор, рассмотрение и утверждение проектных предложений

В первом году реализации программы в голосовании участвовало 1500 человек. Голосование проходило в школах, общинных центрах, остановках транспорта по всему городу. На второй год в голосовании участвовало уже около 2000 человек. Всего в программу было вовлечено около 5000 человек: они присылали идеи, работали как «агенты изменений», голосовали.

Проектные идеи и предложения делятся на следующие четыре категории:

- Улицы и безопасность
- Парки, окружающая среда, здравоохранение
- Общины и общинные центры
- Образование

Каждый участник может голосовать за один проект в каждой категории.

В 2014 году было предложено около 400 идей. После их анализа и обработки было подготовлено 14 проектных предложений, по которым и было проведено голосование.

В 2016 году в результате двухмесячной фазы общественного краудсорсинга было сгенерировано более 700 проектных идей. После их обработки, в мае было проведено общественное голосование, в результате которого были выбраны 7 наилучших проектов. Ниже приводится несколько примеров таких проектов.

Примеры проектов 2016

- Больше контейнеров и бункеров переработки мусора в районах Roxbury, Dorchester, and Mattapan.
- Реконструкция 10 парков в городе с установкой инклюзивных игровых элементов для людей с инвалидностью.
- Бесплатный WiFi 3.0 и зарядные станции в ключевых точках города и на автобусных остановках во всем Бостоне.
- Цифровые билборды в школах. Во всех государственных школах будут установлены плоские телевизоры для просмотра новостей, учебных программ и материалов.

Сопровождение программы

ПБ имеет свою цену и риски. Кроме одного млн долларов средств на капитальные расходы, городской бюджет Бостона ежегодно тратит 100,000 долларов на оплату своих сотрудников и консультантов, и на необходимые материалы. Логистика тоже достаточно сложна: обеспечение помещений для собраний и время, удобное для учащихся, транспорт, и т.д. Но вовлечение представителей городских властей и консультантов очень важно для обучения и консультирования молодежи по вопросам, связанным с бюджетным процессом. В частности, для эффективной организации процесса, мэрией города нанята консультационная компания *Participatory Budgeting Project*, которая:

Вставка 11.

«Я очень впечатлен проектами, по которым проводилось голосование. Победившие проекты приведут к положительным и значимым изменениям в жизни всех жителей Бостона.

... Не было легкомысленного подхода к бюджету. Эти молодые люди преданы городу и заинтересованы в его развитии. Они становятся движущей силой на пути развития нашего сообщества. Это только начало. Я с нетерпением жду реализации тех идей, которые наши молодые лидеры Бостона разработали».

Мартин Уолш,
Мэр Бостона

- помогла в создании Координационного комитета программы;
- провела серию рабочих совещаний с широким участием молодежи, на которых выработали структуру, детали и правила процесса;
- разработала инструменты и руководства для сотрудников мэрии и участников проекта;
- провела обучение;
- наняла на постоянной основе консультанта, который консультировал участников проекта по всем возникающим вопросам.

Суракарта (Соло), о. Ява, Индонезия

Население – около 500 000 человек

Механизм участия населения в ИБ и сопровождение

программы

Практика ИБ в Суракарте основана на существующей в этой части Индонезии давней традиции *musrenbang*. *Musrenbang* – это арабское слово, означающее процесс встречи/собрания людей для обсуждения и разрешения конфликтов и обсуждения планов на будущее.

Проект ИБ реализуется в Суракарте с 2009 г. Ежегодный цикл проекта начинается в январе с мероприятий *musrenbang*. Население всех 51 микрорайонов города на собраниях обсуждает и определяет свои приоритеты, направленные на решение общинных задач, и на использование бюджетных средств для этого. Разработанный список приоритетов направляется в Управление планирования городской администрации, который распределяет ресурсы по микрорайонам с учетом этих приоритетов. В мероприятиях – в качестве фасилитаторов – участвуют представители администрации города и волонтеры, которые проходят обучение на специально организованных семинарах, организованных Управлением планирования и бюджета городской администрации. Волонтеры активно участвуют в процессе организации обсуждений проектов и планирования развития своего микрорайона и города в целом.

На собраниях население не только обсуждает и выбирает наиболее острые и важные для себя проблемы, но и получает базовые знания по оценке потребностей, по бюджетированию, подготовке проектов, и т.д. Население участвует в этом процессе очень активно, поскольку это дает шанс получить финансовые ресурсы и коллективно повлиять на свое будущее.

В проекте работает более 70 волонтеров. Это студенты (в основном архитекторы и дизайнеры) и молодежь, которые, собственно, инициировали проект, участвовали в его разработке, и в дальнейшем принимали участие не только в работе с населением, но и в проведении исследований, сборе информации для интерактивной карты/мини-атласов, и т.д.

Информирование населения

Особенностью проекта является то, что до населения доводится полная информация по состоянию социальной и экономической инфраструктуры и услуг (образование, жилье, здравоохранение,

водоснабжение, санитария, и т.д.), а также по уровню бедности и наличием уязвимых групп населения на уровне всех микрорайонов города. Для этого используется несколько инструментов, в том числе: карты и мини-атласы, размещенные на сайте проекта, где население может получить полную информацию о своем и других микрорайонах города.

На вебсайте проекта размещены не только карта и мини-атласы микрорайонов, но и вся информация которая может заинтересовать население и позволить более активно вовлечь его в проект. Это описание проекта, Руководство для фасилитаторов, новости и интервью и т.д.

Финансирование проекта

На решение проблем, сформулированных в процессе *Musrenbang*, выделяются деньги как из городского бюджета, так и из специальных средств предоставленных международными организациями-донорами. В первую очередь это FORD Foundation, USAID, UN HABITAT.

Севиля, Испания

Население – около 700,000 человек

ПБ на регулярной основе реализуется в Севилье с 2004, хотя опыт вовлечения населения в управление бюджетом там был еще с конца 90-х годов.

Интересной особенностью практики ПБ в Севилье является то, что с помощью механизма участия население в принятии решений распределяется **примерно 50% бюджета города**, направляемого на капитальные расходы. С период с 2004г. по 2013 г. это, в среднем, составляло около 19 миллионов долларов в год.

Участники проекта могут принять решения о проектах и направить финансовые ресурсы на следующие секторы: строительство, спорт, проблемы молодежи, образование, культура, охрана окружающей среды, здравоохранение и гендерные вопросы.

Участники проекта и механизм принятия решений.

В первые годы реализации проекта не существовало специального механизма отбора участников для голосования. Однако, позже был введен механизм отбора «бюджетных делегатов», которые и принимают окончательное решение по подготовке и отбору проектов.

Процесс ПБ начинается с того, что участники представляют свои предложения в свои общинные (микрорайонные) центры или вносят их онлайн на сайте проекта. Последнее делает весь проект очень демократичным, поскольку позволяет всем гражданам без труда подавать свои предложения. Эти предложения затем сопоставляются, комбинируются и обсуждаются на открытых публичных собраниях. Обсуждение начинается с первого собрания, которое является скорее обучающим. Участникам разъясняется, как в целом проходит бюджетный процесс и как составляется бюджет на основе участия граждан. Представляется также и предыдущий бюджет. Это дает возможность участникам обсудить и решить, какие направления больше нуждаются в финансировании. На втором собрании участники голосованием решают, какие предложения будут выдвинуты на рассмотрение районных советов. Кроме того, участники голосуют за делегатов, которые будут участвовать в работе районных советов – «бюджетных делегатов». Каждый микрорайон может выдвинуть до 5 предложений. Отобранные районным советом предложения презентуются на собраниях в микрорайонах и утверждаются последними. Тем самым предложения и воля участников трансформируется в политическое решение – Народный бюджет.

В среднем, каждый год в проекте участвует около 20,000 человек.

Северная Ирландия, Фонд Социальных Инвестиций

Население – около 1.9 миллион человек

В марте 2011г. решением правительства **Северной Ирландии** был создан Фонд Социальных Инвестиций. Предполагалось, что проект будет выполняться 5 лет – до марта 2016г. На его финансирование правительство выделило из бюджета 80 миллионов фунтов. В настоящее время проект не завершен и в обозримом будущем будет продолжаться.

Цель проекта – развитие партнерства с местными общинами, сокращение бедности и безработицы, реабилитация городских территорий.

Задача – содействовать совместной и скоординированной работе общинных организаций и ассоциаций, местных законодательных органов, бизнеса, исключить дублирование и усилить направленность помощи в наиболее нуждающиеся общины.

Территория реализации проекта

Проект реализуется в 500 наиболее бедных и проблемных территориях, которые представляют из себя небольшие муниципалитеты или микрорайоны и пригороды в больших муниципалитетах/городах. Всего таких территорий около тысячи. Из отобранных 500 целевых территорий 387 расположены в Белфасте и Лондондерри и их пригородах.

Целевые территории объединены в 9 зон. Для каждой зоны разрабатывается и реализуется свой стратегический план действий и свои проекты, основанные на отдельных планах и проектных предложениях

целевых территорий.

Управление проектом

Управляет проектом и координирует работу всех структур Фонда непосредственно премьер-министр.

При премьер-министре создан **Комитет по управлению проектом, который включает** в себя соответствующих министров, представителей бизнеса, финансирующих организаций и местных сообществ. Этот комитет определяет стратегическое направление деятельности Фонда, а также утверждает проекты/планы действий подготовленные в каждой из 9 зон.

В каждой зоне создается Руководящая **группа (Steering Committee)**, которая играет ключевую роль в проекте. В частности, она организует общественные консультации и разработку стратегических планов развития зоны. Руководящая **группа** включает до 14 представителей бизнеса, общественных организаций, местных законодательных органов и т.д. Ее основная роль – провести широкие консультации со всеми заинтересованными сторонами и обеспечить, чтобы мнение всех сторон было отражено в подготовленных стратегических планах. Кроме того, Руководящая **группа координирует разработанные проекты и планы с другими действующими в этих зонах программами и проектами. На этапе реализации** Руководящая **группа осуществляет мониторинг утвержденных проектов.**

Этапы выполнения проекта

Первый запланированный этап реализации проекта (2011-2012 гг.) – это консультирование/развитие потенциала в целевых территориях, необходимое для успешной разработки территориальных планов действий с участием всех заинтересованных сторон. На этом этапе разрабатываются и создаются внутриобщинные сети и механизмы общения, проводится обучение по планированию и финансовым вопросам, организуются семинары и собрания по обсуждению вопросов местного развития, проводятся обследования и консультации.

Как правило, к этой работе Фондом привлекаются внешние консультанты.

Второй этап (с 2013 г.) – это разработка и утверждение планов развития территорий и их интеграция в планы развития зон, а также разработка конкретных проектов в рамках зональных стратегических планов. Руководящая **группа** рассматривает планы и проекты, разработанные в целевых территориях, только в том случае, если в предложениях продемонстрирована поддержка со стороны населения.

Третий этап - предоставление финансирования и реализация утвержденных планов.

Механизм реализации проекта

В каждой целевой территории инициируются обсуждения с участием общественных организаций, бизнеса, групп населения и т.д., в результате которых создается план действий, направленных на развитие территории.

План может включать в себя действия, направленные на:

- сокращение безработицы путем устранения барьеров на пути трудоустройства, в том числе путем переподготовки и образования;
- повышение качества услуг путем восстановления инфраструктуры, игровых и рекреационных территорий, улучшения окружающей среды;
- системные вопросы, связанные с бедностью и маргинализированностью отдельных групп населения, включая плохое психическое и физическое здоровье, проблемы малолетних матерей, токсикомании, подростков в группах риска, и т.д.;
- укрепление потенциала общин, доверия и партнерства;
- привлечение частных и прочих инвестиций.

Консультирование/развитие потенциала в целевых территориях, а также экспертная помощь и консультирование в каждой целевой территории инициируется Руководящей группой.

Всего Руководящими группами было подготовлено и подано на утверждение Комитета по управлению проектом 89 проектных предложений. Каждое предложение проходит проверку качества экспертами правительства и утверждаются Комитетом, и только после этого выделяется необходимое финансирование.

Текущие результаты

К концу марта 2016 г. начата реализация 25 проектов на сумму 37 миллионов фунтов, 10 из них завершены. Ожидается, что к концу лета 2016 г. все 80 миллионов фунтов будут распределены, и соответствующие проекты начаты.

Большинство проектов, связанных с капитальными расходами – это не одно здание или другой объект инфраструктуры. Они включают в себя ремонт или строительство многочисленных зданий. Подготовка и реализация многих проектов (в т.ч. – закупки) затягиваются из-за их комплексности и сложности.

Ключевые элементы дизайна городских практик ИБ

При всем широчайшем распространении практик ИБ, и их большом разнообразии, во всех них есть несколько ключевых элементов, которые определяют дизайн практики в целом, и от которых зависит степень

успешности и эффективности всего проекта/практики. Выбор конкретных решений по этим элементам зависит от общего контекста страны и конкретного муниципалитета, от целей и задач, которые ставятся перед этими проектами/практиками их организаторами, от доступных финансовых ресурсов, человеческого потенциала, и т.д. Ниже приведены эти ключевые элементы, показаны конкретные опции, из которых можно выбирать при подготовке проекта и приведены конкретные примеры того, где и как эти опции реализуются.

Источники финансирования

Инициативное бюджетирование в широком смысле слова – это управление не только частью бюджета конкретного муниципального образования, но и другими доступными финансовыми ресурсами для решения проблем этого муниципального образования. Такие финансовые ресурсы – кроме бюджета муниципального образования – могут быть предоставлены из следующих источников:

- Национальный/региональный бюджет. В случае, если национальные органы власти – парламент или правительство – принимают политическое решение о содействии ИБ в рамках страны/региона, они могут выделить из своего бюджета средства для финансирования или софинансирования практик ИБ в муниципальных образованиях страны. Такой механизм финансирования работает во многих странах, в частности, в двух приведенных выше примерах: Социальный инвестиционный фонд в Северной Ирландии полностью финансируется за счет средств национального бюджета, а в Шотландии национальный бюджет предоставляет со-финансирование практикующим ПБ муниципалитетам.
- Международные финансовые институты и организации развития (такие, как Всемирный банк, некоторые агентства ООН, и другие) активно софинансируют проекты ИБ, в первую очередь – в развивающихся странах. Софинансируются не только проекты ПБ в строгом смысле слова, но и многие другие проекты, основанные на широком вовлечении населения в местное развитие: проекты типа SIF, CDD, и пр.
- Средства населения. В некоторых типах проектов ИБ и, говоря более широко, проектов местного развития с широким участием населения, финансируемых в рамках ИБ, привлекается софинансирование участвующего в проекте населения.
- Комбинации из перечисленного (включая бюджет МО) – например, средства международных организаций, национального и муниципального бюджета.
- Как показывает мировой опыт, наиболее интересны и эффективны те практики ИБ, в которые вовлечены несколько источников финансовых ресурсов, и в т.ч. – участвующее в проекте население.

Целевые группы

В зависимости от целей и задач, которые ставятся перед этими проектами/практиками их организаторами, проект может быть направлен на самые разные целевые группы:

- Население всей страны или региона. Такой подход реализуется в случае, если решение о реализации проекта/практики ИБ принимается на национальном уровне и, часто, в случаях, когда проект финансируется за счет средств международных организаций.
- Часть населения страны или региона. Этот подход реализуется в случае, если решение о реализации проекта/практики ИБ принимается на национальном уровне. При этом, учитывая ограниченность средств, для реализации проекта как правило выбираются наиболее уязвимые/бедные территории страны. Пример такого подхода – описанный выше пример Североирландского СИФ.
- Все население муниципального образования/города.
- Часть территории муниципального образования/города. Решение о выборе территории муниципального образования для реализации проекта могут принять либо политическое руководство муниципального образования, либо руководящие структуры отдельных городских территорий:
 - В некоторых случаях практикующее ИБ муниципальное образование состоит из достаточно большого города и нескольких или многих полуавтономных пригородов или населенных пунктов (сельских и городских). В таких случаях МО может принять решение реализовать проект только в части своей территории. Пример такого проекта – муниципальное образование Чэнду в Сычуане, Китай, в которое кроме самого города Чэнду входит несколько городов меньшего размера и 2300 сел. Муниципальный совет Чэнду выделяет очень большие средства на финансирование ИБ в населенных пунктах, входящих в МО.
 - Пример второго варианта выбора территории реализации проекта – ИБ в Нью-Йорке, где районные советы сами принимают решение об участии в проекте.
- Отдельные группы населения (молодежь, женщины, национальные меньшинства, др.). Во многих

проектах предусмотрены механизмы, которые позволяют отдельным уязвимым группам населения принимать полноценное участие в проекте. Один из таких примеров - ориентированные на женщин проекты в городах Belem и Recife в Бразилии. Здесь, кроме общих ассамблей для всего населения, организуются специальные ассамблеи для женщин, которые сами могут инициировать, выбирать и вносить проекты на рассмотрение городской ассамблеи. Представители «женских» ассамблей входят в городскую ассамблею.

Можно особо выделить практики ИБ, направленные на молодежь. Кроме известного бостонского проекта, который описан выше, но, во многом благодаря ему, во многих городах начали реализовываться «молодежные» практики ИБ. Так,

- в 2015г. был запущен проект в Сиэтле, где уже в первый год около 3000 подростков и молодых людей в возрасте 13-25 лет решали, на что направить 700,000 долларов, выделенных городским советом Сиэтла.
- Мэрия Милана в 2015г. начала выделять на «молодежный (14-22 лет)» проект 9 миллионов евро ежегодно.
- В Северном Айршире, Шотландия, в проекте ИБ участвуют дети начиная с 8 лет.

Важно, что во всех проектах, особенно в развитых странах с большой иммиграцией, в проектах ИБ подчеркнута участвуют все группы населения – независимо от гражданства, социального статуса и пр.

Объем финансирования

Объем финансовых ресурсов, выделяемых для ИБ, как правило достаточно большой, чтобы реализовать количество проектов, которые могут составить критическую массу для изменений. Как правило, это 0.5-2% бюджета. Для больших городов, особенно в развитых странах, это достаточно большая сумма. Однако есть проекты, где выделенные средства составляют существенную часть бюджета. Например, в приведенных выше примерах в Лиссабоне выделяется более 5%, а в Севилье - до 50% средств, выделяемых на капитальные затраты.

Механизмы участия граждан/уязвимых групп

Спектр форм и механизмов участия населения в практике ИБ также очень широк и разнообразен: от простого – информирования населения и получения от него идей для проектов развития – до прямого участия во всех этапах бюджетного цикла – с правом принимать окончательные решения. Их, условно, можно собрать в несколько групп:

- Участие в обучающих и информационных мероприятиях;
- Участие в работе ассамблей/собраний, на которых обсуждается текущая ситуация, выдвигаются и обсуждаются проектные идеи, и, возможно, создаются «проектные комитеты», которые в дальнейшем представляют интересы населения;
- Работа в качестве волонтеров и «агентов развития», которые до, во время и после проведения собраний работают с населением (обучение, информирование, и т.д.) и предварительно обрабатывают проектные идеи;
- Участие в работе «проектных комитетов», рабочих групп и пр. – как на уровне своего микрорайона/территории, так и на уровне города;
- Участие в голосовании по утверждению разработанных планов развития и конкретных проектов;
- В некоторых типах практик ИБ – участие в софинансировании проектов;
- Участие в мониторинге выполнения утвержденных проектов.

Механизмы подготовки проектов

В основе концепции ИБ лежит то, что формулировка потребностей и инициирование проектных идей генерируются населением-участником практики. Однако, как правило, эти предложения – достаточно сырой материал и, чтобы на их основе сформулировать проектное предложение, которое можно оценить, утвердить и профинансировать, необходимо выполнить достаточно большой объем работы. В частности, она включает в себя: предварительный отбор предложенных проектных идей (типология, стоимость, и т.д.), сопоставление и компилирование схожих идей в единый проект, обсуждение с ответственными отделами в муниципалитете и с независимыми экспертами, техническая подготовка проекта, обсуждение подготовленных проектов с населением и представляющим его «проектным» комитетом/рабочей группой, и т.д. Поскольку качество разработанного проекта, проработанность его деталей, обоснованность его важности для благополучателей, качество инженерно-технических решений, и т.д. существенным образом влияют на принятие решения о его финансировании, организация этой работы – один из ключевых элементов дизайна практики ИБ. В различных

странах/практиках применяются, в частности, следующие механизмы разработки проектных предложений:

- Разработка проектов со стороны соответствующих отделов муниципалитетов. Это организационно наиболее простой способ подготовки проектов, но очень часто у муниципалитетов для этого не хватает ресурсов и квалификации. Кроме того, с точки зрения населения – это опять «муниципальный проект», т.е. население в меньшей степени чувствует свою причастность к нему. Пример: приведенный выше кейс Лиссабонской практики ПБ.
- Подготовка проектов «проектным комитетом», члены которого выбираются голосованием со стороны населения (на собраниях или посредством других выборных механизмов) и/или назначаются муниципальным образованием или другой структурой, реализующей проект. В случае, когда у «проектного комитета» не хватает квалификации для такой технической работы, к ней подключаются либо сотрудники технических служб муниципалитета, либо нанимаются независимые специалисты (индивидуалы или организации). Пример: приведенный выше кейс Североирландского СИФ.

Механизмы подготовки и отбора проектов

Поскольку в проектах ИБ используются финансовые средства из бюджета (муниципального и/или национального) то, естественно, окончательное решение по финансированию тех или иных проектов принимает само муниципальное образование (или правительство) или созданный им орган. Однако здесь тоже есть несколько подходов:

- Решение принимает только соответствующие структуры, назначенные или созданные финансирующей стороной;
- Решение принимается комиссией, состоящей полностью или частично из граждан, выбранных населением, и из представителей органов власти (депутатов городского совета или представителей муниципалитета). Граждане-члены комиссии выбираются либо на ассамблеях/собраниях населения, либо отбираются по жребию, либо напрямую выбираются с использованием других средств для голосования. При этом финансирующая сторона не участвует в самой оценке и отборе проектов, а в конце процесса отбора утверждает его результаты – в зависимости от того, укладываются ли проекты в рамки конкретной практики (типология, стоимость, участие населения, и т.д.).
- В случае, если проекты отбираются комиссией (предыдущий пункт), они могут либо напрямую быть представлены на утверждение муниципалитета, либо дополнительно пройти этап голосования и утверждения участвующим в проекте населением. Последнее делается в процессе представления проекта ассамблее/собранию населения и/или с использованием других механизмов голосования.

Типология

Поскольку в проектах ИБ используются бюджетные средства, типология проектов ограничивается теми полномочиями, которые законодательно закреплены за муниципальным образованием. Однако, организаторы проекта/практики могут сузить эту типологию, учитывая стоящие перед проектом задачи, объем доступных финансовых средств, человеческие и другие ресурсы, необходимые для подготовки и реализации проектов, технические ограничения и пр. В этом случае, по мере эволюции проекта/практики эта типология может как расширяться, так и сужаться в зависимости от изменившихся обстоятельств и накопленного опыта.

Консультационное сопровождение практики

Ни одна практика ИБ не обходится без технической помощи, оказываемой населению на всех этапах цикла ИБ – от информирования населения до его реализации и сдачи-приемки. Сопровождение практики могут осуществлять:

- Специалисты соответствующих подразделений муниципалитета и/или национального/регионального правительства;
- Организации/рабочие группы/комитеты, созданные или нанятые муниципалитетом;
- Национальные или международные консультационные компании, работающие по соглашению либо с муниципалитетом/правительством, либо с самими участниками практики ИБ;
- Финансирующие организации (в т.ч. вышестоящие бюджеты/правительства)

Инициативное бюджетирование как информационный повод для СМИ

Наталья Шаповалова
Центр инициативного бюджетирования
НИФИ Минфина России

Информационный повод

newsbreak, inject, инфоповод

Первоначально информационный повод обозначался словом

inject

*(лат. injectio — **вбрасывание**).*

Хоккей



Баскетбол



Ваша роль в отношениях со СМИ?

Пассивность, ожидание,
стереотипность мышления,
неосведомленность

Инициативность,
настойчивость, креативность,
предприимчивость,
компетентность



Информационный повод - это

Событие или информация, которые могут стать поводом для публикации в СМИ

[Департамент лингвистических услуг Оргкомитета «Сочи 2014». Глоссарий терминов]

- Цель инфоповода – внесение в медиапространство информации, отношения или мнения эксперта, которые должны сформировать или повлиять на общественное мнение.

- **Создание инфоповодов можно и нужно планировать!**

Анализ медиповестки инициативного бюджетирования (ИБ)

Цели:

- Выявить ключевые информационные поводы
- Понять как с темой ИБ работают региональные СМИ
- Выяснить как в разных субъектах РФ освещается ИБ
- Описать основные закономерности медиапространства ИБ

Материал для анализа: публикации СМИ в интернет

Площадки: Яндекс.Новости, Google.Новости, официальные сайты органов власти субъектов РФ, научные ресурсы

2014 Информационные поводы → отсутствие в медиаповестке ИБ



Круглый стол
«Гражданские
инициативы и
вовлеченность
граждан в
открытый
бюджет»

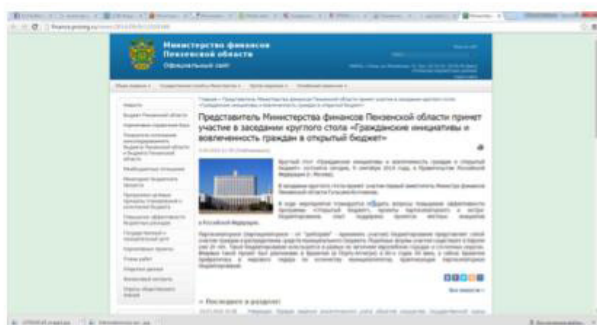


Проекты
партиципаторног
о
бюджетирования
ЕУСПб в
Сосновом Бору и
Череповце

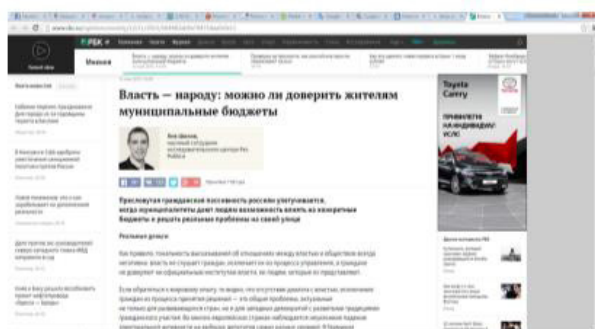
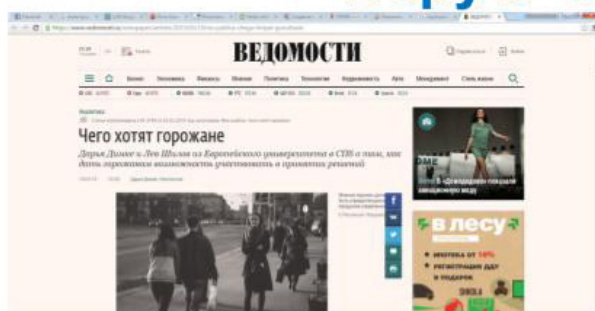


Новости
Программы
поддержки
местных
инициатив
Всемирного
банка в
регионах

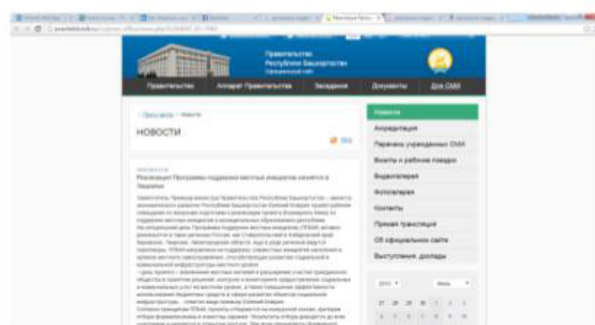
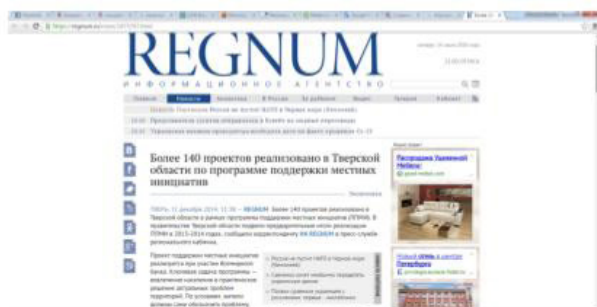
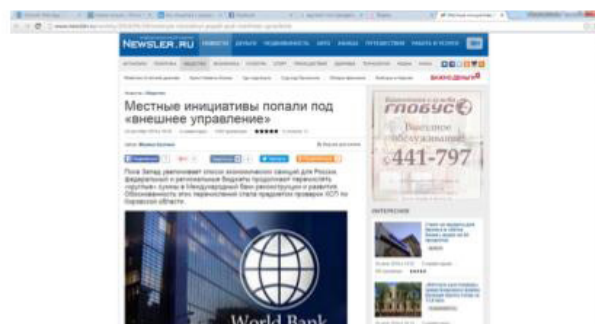
Круглый стол «Гражданские инициативы и вовлеченность граждан в открытый бюджет»



Проекты партиципаторного бюджетирования ЕУСПб в Сосновом Бору и Череповце



Новости Программы поддержки местных инициатив Всемирного банка в регионах



2015 Информационные поводья появляется «инициативное бюджетирование»



Семинары
«Бюджет как предмет социальных наук»

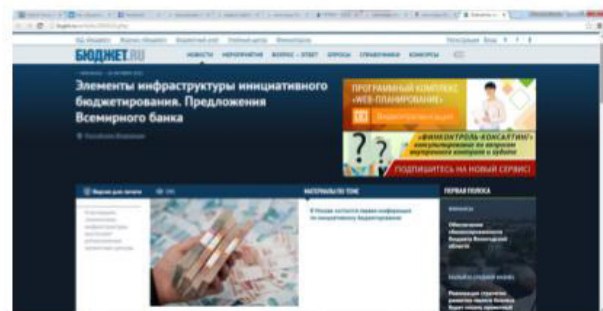
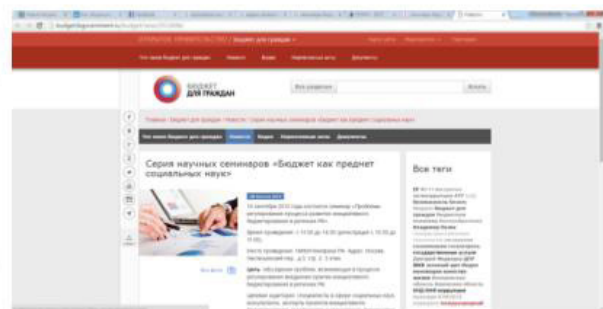
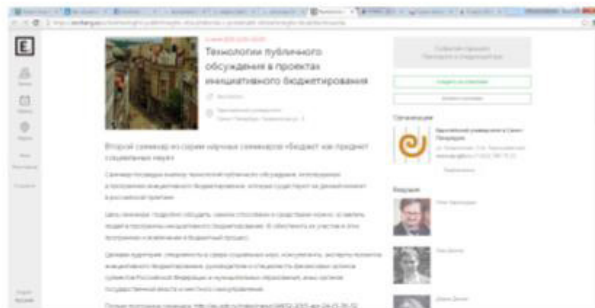


Конкурс лучших практик
«Бюджета для граждан» в субъектах РФ

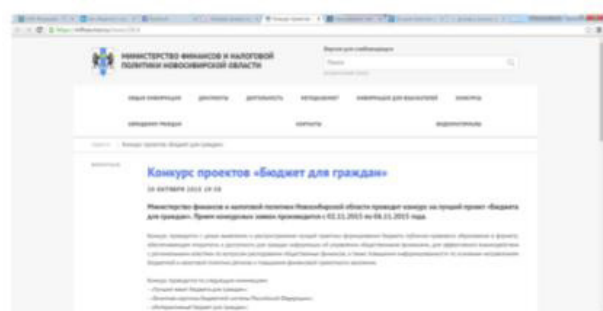
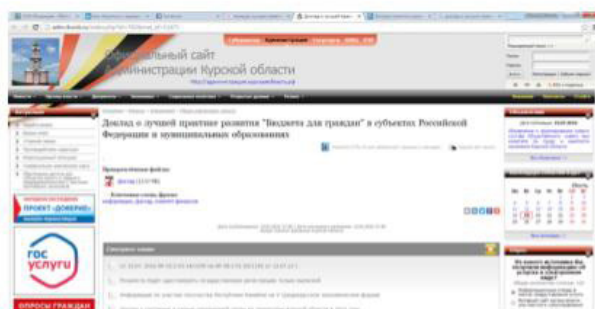


I Всероссийская конференция по инициативному бюджетированию

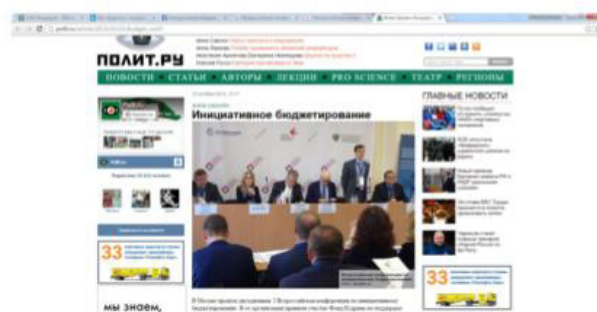
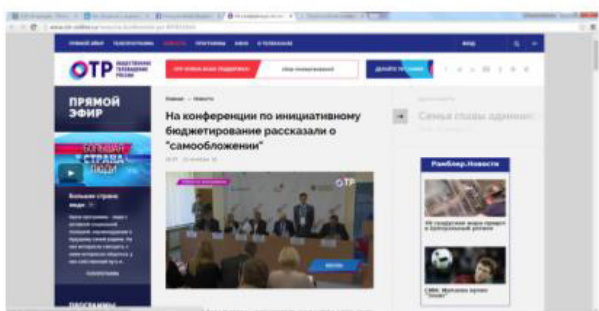
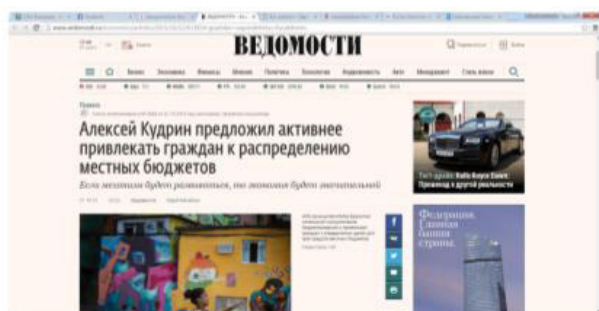
Научные семинары «Бюджет как предмет социальных наук»



Конкурс лучших практик «Бюджета для граждан» в субъектах РФ



I Всероссийская конференция по инициативному бюджетированию



2016 Информационные повестки → медиатизация инициативного бюджетирования



Мероприятия Соглашения «Развитие инициативного бюджетирования в регионах РФ»

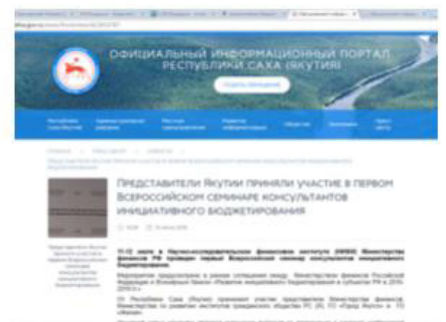
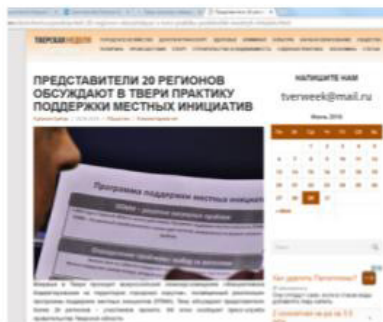


Номинация «Проекты инициативного бюджетирования» в конкурсе «Бюджет для граждан»

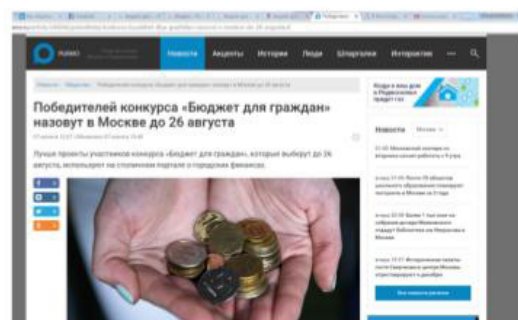
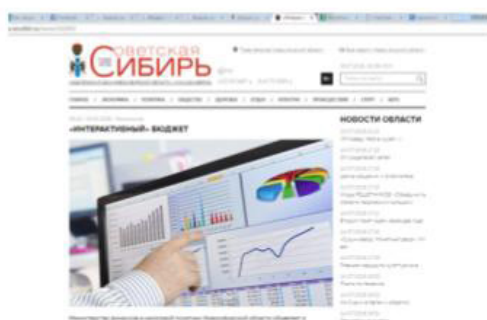
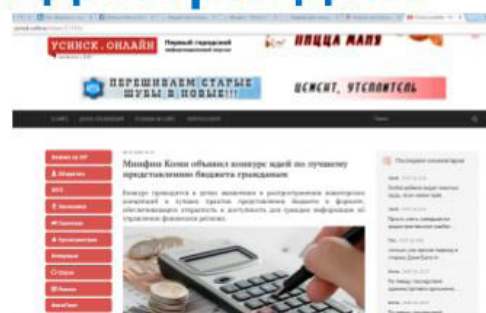
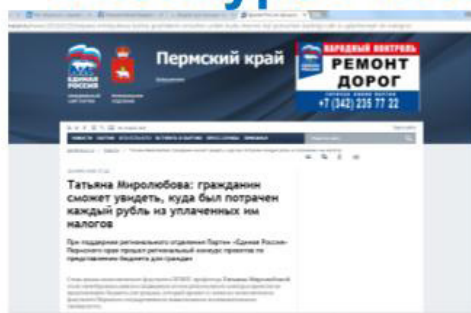


II Всероссийская конференция по инициативному бюджетированию 19-20 октября

Мероприятия Соглашения «Развитие ИБ в регионах РФ»



Номинация «Проекты инициативного бюджетирования» в конкурсе «Бюджет для граждан»



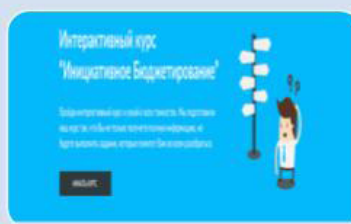
II Всероссийская конференция по инициативному бюджетированию 19-20 октября



Ресурсы



Социальные
сети:
Facebook, VK,
YouTube
Страницы
ИБ и ППМИ

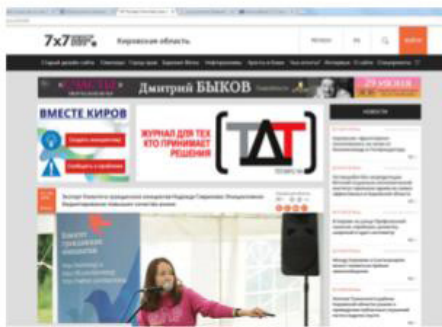


КГИ:
Создание
портала ИБ
Интерактивный
курс по ИБ

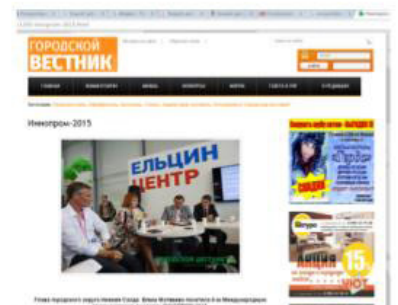
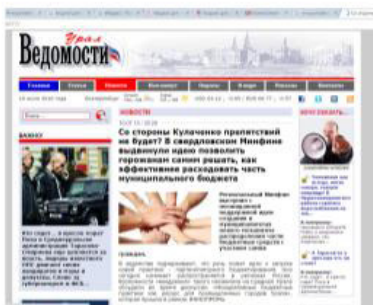
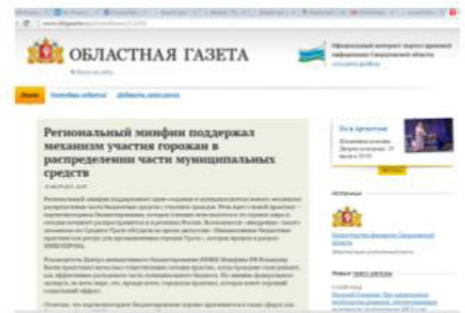
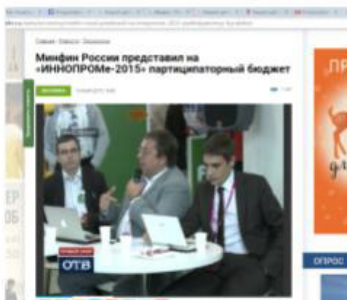


Баркемпы,
выставки
(Иннопром),
фестивали,
круглые столы,
федеральные
мероприятия

Баркемпы, семинар-совещание в Уфе, международный форум в Пекине, дискуссия на Общероссийском гражданском форуме



Пример: Круглый стол на промышленной выставке «Иннопром – 2015»



Закономерности

- ИБ объединило ранее не связанные друг с другом региональные программы ИБ (зонтичный бренд)
- ИБ имеет региональный контекст и освещается преимущественно на местном уровне
- Эпизодичность, хаотичность информационного освещения, отсутствуют медиастратегии
- Крупные события (конференции, международные форумы) позволяют вовлекать федеральную прессу
- Преобладают информационные сообщения на лентах официальных ведомств
- Официальная тональность новостей (стиль пресс-релиза)
- Отсутствие событий: освещаются цифры, документы, тексты
- ИБ постепенно становится частью политического процесса

Проблемы

- Упущенные возможности. Не используется актуальная текущая повестка ИБ
- Новости и события ИБ не опознаются СМИ как информационные поводы. Недостаточно журналистских материалов
- Журналисты формально обрабатывают информационные поводы органов власти
- Отсутствие на местном уровне «популяризаторов» и «евангелистов»
- Однообразная «картинка» (президиум или объекты). Отсутствие оригинальной инфографики, ограниченность иллюстративного материала

Факторы успешной информационной кампании

- **Административный.** Заинтересованность в ИБ губернатора, депутатов, увеличивает информационные ресурсы и возможности.

Примеры: Пермский край, Республика Башкортостан, Кировская и Ульяновская области

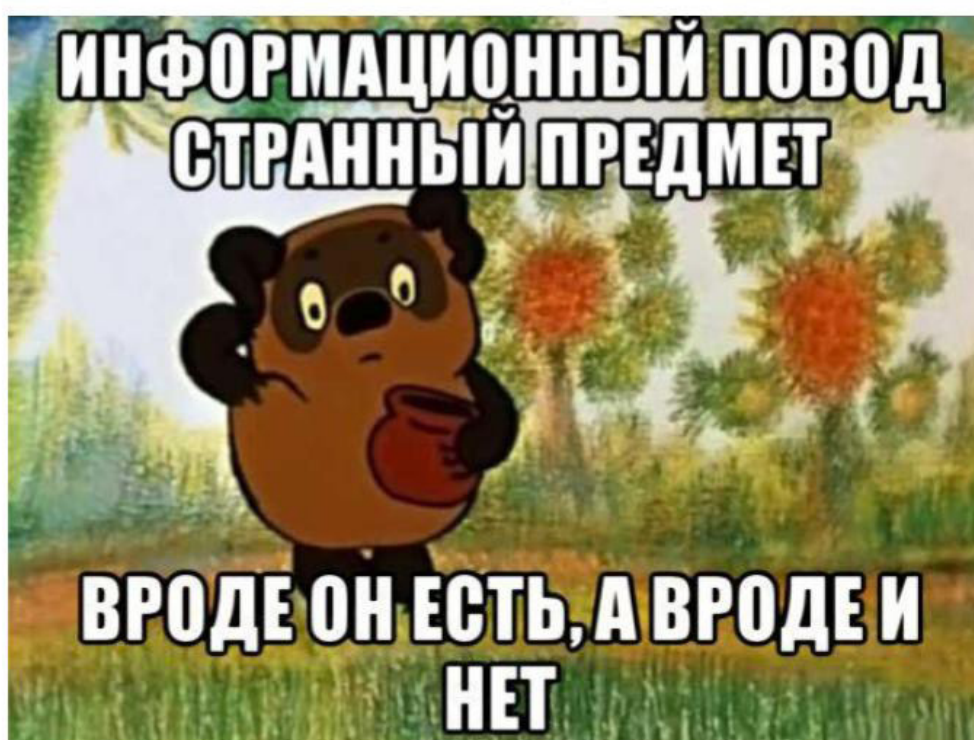
- **Событийный.** Активно работающие региональные программы ИБ позволяют формировать насыщенную новостную повестку.

Примеры: Тверская, Кировская области, Республика Башкортостан

- **Институциональный.** Инфраструктура ИБ (проектные центры, консультанты, активисты, события, коммуникация) обеспечивает больше информационных поводов на местном уровне.

Примеры: Тверская, Кировская, Тульская области, Республика Башкортостан

Где искать информационный повод?



Текущая повестка ИБ

- **Соглашения по развитию ИБ.** Прошло незаметно
- **Региональные семинары.** Отличники и аутсайдеры в освещении (Ульяновская область, Республика Коми, Калужская область)
- **Федеральные мероприятия ИБ.** Конвертировать свое участие в информационные поводы для СМИ
- **Федеральные тематические семинары-совещания.** Мощный ресурс для информационной кампании. Успешный опыт Твери
- **Создание проектных центров в регионах.** Инновация
- **Региональные программы.** Запуск, переформатирование, увеличение субсидии
- **Инициирование собственных мероприятий.** Создание уникальных информационных поводов на региональном уровне

Как создать информационный повод?

- Провести опрос общественного мнения.
- Выпустить отчет об исследовании. Эксклюзивные факты, базирующиеся на реальных исследованиях, всегда котируются СМИ очень высоко.
- Организовать интервью с известным человеком .
- Организовать выступление (вам действительно есть, что сказать общественности).
- Сделать анализ или прогноз.
- Отметить юбилей. Самый простой и банальный способ, но действует эффективно.
- Выпустить подборку фактов. Отличный вариант с почти 100% вероятностью попадания в ленту новостей.
- Привязать событие к празднику, известной дате, теме дня.
- Провести конкурс, учредить награду, объявить благодарность.
- Устроить специальное мероприятие.
- Принять участие в выставке, конференции, семинаре.
- Переработать федеральные отчеты и исследования с учетом местной специфики.
- Организовать пресс-тур на место событий.
- Объединить усилия с организацией или СМИ. Это может стать оригинальным элементом программы.
- Выпустить брошюру.

Составляющие информационного повода (достаточно соответствовать 2-3)

- **Новизна и актуальность.** То что происходит сегодня
- **Значимость** – масштаб, уникальность
- **Оригинальность.** Чем вы выделяетесь?
- **Близость.** Локальный контекст новости
- **Ценность.** Почему эта информация важна для других
- **Знаменитости.** Ньюсмейкер, от англ. newsmaker — «создатель новостей», «достойная внимания личность»
- **Крайность** или превосходная форма - «первый», «последний», «лучший», «худший», «самый большой», «самый маленький», «самый дорогой» и т.д.
- **Скандал,** конфликт, проблема – лучше избегать!!!
- **Эмоции.** Новости, способные вызывать положительные впечатления



Вовлекайте медиаперсон

Связь со значимыми лицами (губернатор, эксперты, лидеры общественного мнения) делает любое событие информационным поводом.

Пример: «эксперты Всемирного банка»

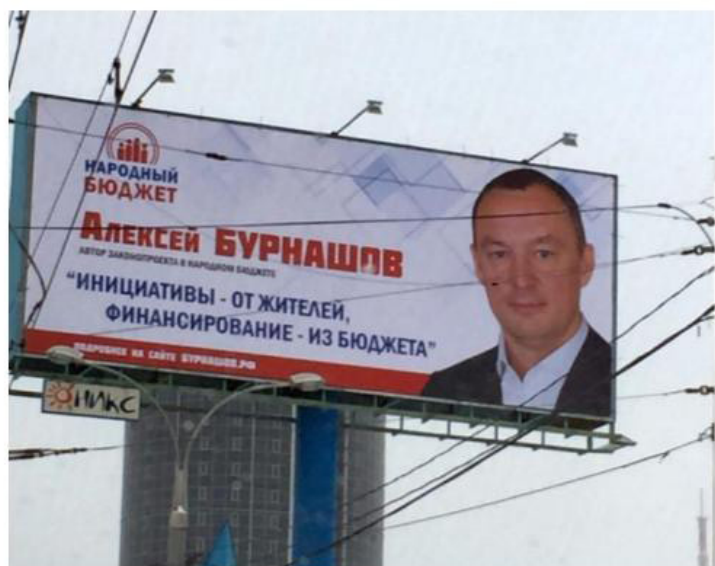


Станьте рупором ИБ в своем регионе

Персонализируйте тему ИБ. Чем более событие персонализировано, тем больше шансов, что оно станет новостью.

«Если вы человек публичный, некоторая часть того, что вы делаете, должна делаться по телевидению»

(Тед Коппел)



Формируйте свой пул СМИ

Найдите пресс-секретаря, чтобы выстраивать коммуникацию с журналистами на регулярной основе.

Общение с журналистами – это работа!

Работа с прессой может стать функционалом проектного центра.



Социальные сети

Создайте представительства в социальных сетях.

По данным TNS Russia, соцсети — источник 16% инфоповодов в «Яндекс.Новостях».

Любой человек может влиять на информационную повестку и быть ньюсмейкером.



Скрытые возможности

Оцените свои ресурсы (SWOT-анализ).

Эффективно используйте доступные человеческие и технические возможности:

- расширьте функционал сайта,
- привлекайте административный ресурс в лице пресс-служб органов власти.



Создавайте события

Мероприятия Соглашения, баркемпы, участие в выставках, конференциях, ярмарки проектов, лекции, конкурсы фотографий, рисунков, слоганов).

Выносите мероприятия за пределы официальных стен, либо впусайте людей на свою территорию (школьники, студенты).



Регулярность

Планируйте!

Вас не должны забывать, но и надоедать малозначительными новостями не стоит.

1-2 новости в год мало, еженедельные рассылки пресс-релизов много. Нужно искать баланс.



Формируйте «картинку»

Продумывайте визуальный фон и контекст своих событий.

Избегайте фотошампов.

Обсуждайте с журналистами объекты съемки (персонажи; места, события).



Экспериментируйте

Попробуйте разные форматы и оцените эффект.

Форматы: пресс-конференция, пресс-тур, пресс-завтрак, интервью, круглый стол, репортажи и пр.



Практические советы

Медиамикс: ТВ, радио, пресса, наружка, социальные сети.

Используя этот прием, можно получить синергетический эффект (увеличить охват и усилить воздействие)

Обеспечьте качественные фото и иллюстрации. Подписи к фотографиям. Авторство.

Всегда прикрепляйте фотографии. И видео. И ссылки.

Информационный повод

«Упаковывайте» свои новости: анонс, пресс-релиз, пост-релиз.

Проверяйте имена и цифры. Бэкграундер. Медиа-кит.

Основные параметры инфоповода: состав участников, взаимодействие между участниками в рамках информационного повода, место и время.

**Лучше делать новости, чем
рассказывать о них.
(Уинстон Черчилль)**



Спасибо за внимание!

Shapovalova@nifi.ru

Инициативное бюджетирование как информационный повод для СМИ

Наталья Шаповалова
Центр инициативного бюджетирования
НИФИ Минфина России

Опыт реализации Программы поддержки местных инициатив в городах на примере Кировской области

Введение

В 2009 г. между правительством Кировской области и Всемирным банком был подписан меморандум о стратегическом партнерстве и реализации проекта по поддержке местных инициатив в Кировской области до 2015 года.

По решению правительства Кировской области в 2009г. в 6 районах юго-запада области: Арбажском, Кикнурском, Пижанском, Санчурском, Тужинском и Яранском, реализовался «пилотный» проект ППМИ. Принимая во внимание положительные результаты реализации «пилотного» проекта по поддержке местных инициатив, в 2010 году правительством Кировской области было принято решение с 2011 г. расширить территорию реализации проекта на всю область. В проекте могли принять участие все городские и сельские поселения. В 2012 году к проекту в качестве участников смогли подключиться и муниципальные районы. Начиная с 2013 года проект был запущен в городских округах.

1. Основные элементы дизайна

а) Участвующие города

В первый год реализации городского проекта участвовали 5 из 6 городских округов: города Киров, Кирово-Чепецк, Котельнич, Слободской и Вятские Поляны (6-й – закрытое административно-территориальное образование).

Инициаторами микропроектов в городах выступают группы по месту жительства (ТОСы, ТСЖ, ЖСК) и социальные группы – общественные, некоммерческие организации (советы ветеранов, общества инвалидов, женсоветы, профсоюзы и другие). Инициаторами проводятся собрания, конференции, где выявляются приоритетные проблемы и выдвигаются микропроекты на конкурс.

С 2014 г. в конкурсе городов смогли принять участие не только городские округа, но и городские поселения (города и поселки городского типа). Это было вызвано тем, что крупные населенные пункты, участвуя в конкурсе поселений, могли реализовать лишь 1 поселенческий проект, тогда как нерешенных вопросов и проблем в городах очень много. Другой важный фактор – это невозможность организовать собрания и прочие мероприятия с участием населения на всей территории городских поселений, процедура вовлечения населения всего городского поселения в принятие решения крайне затруднена. В городах, особенно в крупных, не всегда можно выявить проблемы, решение которых нашло бы поддержку у всего населения, зато существует масса локальных инфраструктурных проблем, разбросанных по территории, не способных объединить вокруг себя жителей разных микрорайонов. Кроме того, вовлечение крупных городских поселений уравнило возможности городского населения в муниципалитетах разных типов, близких по численности населения (например, в городском поселении Омутнинск – 23,6 тыс. жителей, а в городских округах Котельниче, Слободском и Вятских Полянах – 24–35 тыс. жителей).

Участвуя в конкурсе городов, городские поселения могут подать на конкурс так же неограниченное количество заявок, как и городские округа, т. е. столько, сколько смогут выявить инициатив и сколько позволяют софинансировать бюджеты МО, возможности которых год от года сокращаются. Одно из основных условий участия любого муниципального образования в ППМИ – это готовность поддержать все инициативы, выдвигаемые инициаторами, при условии, конечно, соответствия типологии и условиям конкурса

Городским поселениям предоставляется право выбора: участвовать в «городском» конкурсе или в «поселенческом». Это решение принимается представительным органом городского поселения в установленный срок.

Далеко не все городские поселения принимают решение о переходе с «поселенческого» компонента (возможно подать одну заявку на субсидию областного бюджета до 1,5 млн. руб.) на «городской» конкурс (субсидия на каждый проект - до 1 млн. руб., количество заявок не ограничено). Основная причина – нежелание взваливать на себя дополнительную работу по информированию жителей, по содействию его самоорганизации, помощи по проведению собраний и подаче заявок. Однако, некоторым удаётся изменить такое отношение и перестроить работы с населением.

Можно привести в пример опыт куратора ППМИ в городе Слободском: «...После опыта первого года никакого желания, кроме как поскорее забыть все проблемы как страшный сон и больше никогда не «вступать» в ППМИ – не возникло. Возникшие проблемы типичны: стороны – представители власти и жителей – порой не слышат друг друга, возникает недопонимание проекта, иногда выявляются недоработки сметной документации или подводят подрядчики по качеству и срокам, как результат – в надзорные органы выстраиваются очереди жалобщиков на представителей власти и т. д. Поневоле опустятся руки. И это при том, что в Слободском – за все годы реализации ППМИ – самый высокий процент выигрывающих конкурс заявок.» Тем не менее, власти г. Слободского смогли разглядеть в ППМИ новые возможности. Власть смогла обновить свои подходы к работе с людьми, пошла говорить с жителями. Стороны стали учиться слышать друг друга и взаимодействовать.

В первый год расширения городского компонента ППМИ сезона 2014 г. в городском конкурсе участвовали те же 5 городских округов, а также 9 городских поселений (города Малмыж, Нолинск, Омутнинск, Сосновка, Уржум, поселки городского типа Вахруши, Красная Поляна, Уни и Фаленки, причём 3 из 9 поселений не являются райцентрами).

В проектом цикле 2015 года в конкурсе городов кроме 5 городских округов приняли участие уже 12 городских поселений (города Малмыж, Нолинск, Омутнинск, Сосновка, Уржум, посёлки городского типа Богородское, Вахруши, Восточный, Кильмезь, Лебяжье, Суна, Фаленки).

В ППМИ 2016 г. в конкурсе городов наряду с «традиционными» пятью городскими округами участвовало 13 городских поселений (города Сосновка, Малмыж, Омутнинск, Советск, Уржум и пгт Афанасьево, Вахруши, Восточный, Кильмезь, Кумёны, Нижнеивкино, Суна, Фаленки).

На 2017 год для проведения собраний по условиям городского компонента организаторам конкурсного отбора поступили решения представительных органов местного самоуправления также от 14 городских поселений, но состав их несколько изменился (города Зуевка, Омутнинск, Сосновка, Уржум и пгт Афанасьево, Вахруши, Восточный, Кильмезь, Красная Поляна, Кумёны, Малмыж, Нижнеивкино, Суна, Фалёнки).

Муниципалитеты-участники городского компонента ППМИ сведены в таблицу. Всего опытом участия в «городском» конкурсе уже обладают 19 городских поселений из 52. Причины вхождения, в основном, схожи, выхода – индивидуальны.

№	Участник городского конкурса	Участие по годам				
		2013	2014	2015	2016	2017
1	Киров, ГО					
2	Вятские Поляны, ГО					
3	Кирово-Чепецк, ГО					
4	Котельнич, ГО					
5	Слободской, ГО					
6	Малмыжское ГП					

7	Нолинское ГП					
8	Омутнинское ГП					
9	Сосновское ГП					
10	Уржумское ГП					
11	Вахрушевское ГП					
12	Краснополянское ГП					
13	Унинское ГП					
14	Фалённое ГП					
15	Богородское ГП					
16	Восточное ГП					
17	Кильмезское ГП					
18	Лебяжское ГП					
19	Сунское ГП					
20	Советское ГП					
21	Афанасьевское ГП					
22	Куменское ГП					
23	Нижеивкинское ГП					
24	Зуевское ГП					

в) Возможные инициаторы и целевые группы

Целевая группа — это группа населения, самоорганизованная на основе общности интересов с целью решения вопросов местного значения, непосредственно получающая пользу от реализации инвестиционной программы (проекта). «Городские» микропроекты ППМИ направлены на решение проблем следующих целевых групп (*далее ЦГ*):

- компактно проживающие группы горожан (жители микрорайона, многоквартирного дома, группы домов и т.д.) (*далее – группы по месту жительства*)

- группы, объединенные общими для членов этих групп специфическими социальными интересами и проблемами (напр.: инвалиды и их семьи, ветераны, дети, лишенные родительской опеки, детские или юношеские организации и т.д.). (*далее – социальные группы*).

Инициировать участие целевой группы в ППМИ (*т.е. мобилизовать/организовать целевую группу, предварительно договориться с ее членами об участии в проекте, сообщить об этом в муниципалитет, договориться о времени и месте проведения собрания или конференции ЦГ, информировать об этом членов ЦГ, организовать собрание/конференцию членов ЦГ*) может любая группа граждан или организация.

Инициатор должен продемонстрировать, что он:

- представляет интересы целевой группы (ЦГ)

- в состоянии организовать собрание или конференцию ЦГ для выбора микропроекта, определения формы ее участия в микропроекте и т.д.

Формы такой демонстрации: протокол предварительного собрания членов ЦГ, результаты опроса, протокол заседания общественной организации, представляющей ЦГ и т.д.

с) Механизмы участия населения и принятия решений

Окончательное решение об участии в ППМИ и о выборе приоритетного микропроекта принимается представителями целевой группы на общем собрании, конференции. Предварительно может проводиться опрос среди представителей целевой группы и жителей микрорайона с целью выявления возможных сторонников, способных поддержать проект (в т. ч. рублём). При проведении таких мероприятий необходимо соблюдать кворум, установленный уставом организации и действующим законодательством, при котором принятое собранием решение может считаться правомочным.

Большую роль в организации проведения собраний среди целевых групп населения играет администрация МО, специалисты территориальных управлений и центры местной активности (последние созданы и функционируют в городе Кирове). При их активном участии проводится предварительная подготовка к собраниям: информирование жителей микрорайона о проекте и условиях участия, проведение предварительных собраний, выявление приоритетной проблемы, готовности участия в проекте и в софинансировании, предварительная оценка реализуемости и т.д.

д) Число подаваемых заявок и их софинансирование

Допустимое число заявок варьирует в зависимости от типа конкурса:

- количество заявок в «городском» конкурсе (от городского округа или городского поселения) не ограничивается. В «поселенческом» конкурсе от одного поселения в целом может подано не более 4-х заявок, а в «районном» - не более 3-х от одного района.

- количество заявок в «городском» конкурсе должно составлять не более одной от одной целевой группы, и не более одной от населенного пункта - в конкурсах поселений и районов;

Одним из условий участия в ППМИ является местное софинансирование. При этом:

- объем запрашиваемой субсидии из областного бюджета на каждую заявку – до 1 млн. рублей (в поселенческом конкурсе – до 1,5 млн. руб. на одну заявку; в районном – суммарно от одной до трёх заявок – до 3 млн. руб.);

- софинансирование из местного бюджета в размере не менее 10% и за счет средств физических лиц в размере не менее 5% от общей стоимости каждого финансируемого проекта (в поселенческом и районном 5% и 5%, с конкурсе СНТ – 5% и 10% соответственно);

Первоначально в ППМИ минимальный порог софинансирования со стороны населения отсутствовал. Он был введен в размере 5% от стоимости проекта в 2015 году для повышения ответственности при принятии решения, что значительно среднего фактического уровня, установившегося в предыдущие годы реализации ППМИ в городах.

е) Типология

Типы микропроектов соотнесены с полномочиями муниципальных образований в зависимости от типологии, установленной законодательством (федеральным законом №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»).

К типологии городского конкурса относятся:

0) объекты жилищно-коммунального хозяйства (на территории населенных пунктов, административно подчиненных городскому округу)

- водоснабжение;

- водоотведение (канализация)

- 1) автомобильные дороги и сооружения на них в границах городского округа
- 2) объекты по охране окружающей природной среды
- 3) учреждения библиотечного обслуживания населения
- 4) учреждения культуры
- 5) объекты развития местного традиционного народного художественного творчества
- 6) объекты культурного наследия
- 7) объекты физической культуры и массового спорта
- 8) места массового отдыха населения
- 9) объекты сбора и вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов
- 10) объекты организации благоустройства и озеленения территории городского округа
- 11) объекты уличного освещения
- 12) объекты дополнительного образования детей

Первоначально к объектам ЖКХ (пункт 1) в городских заявках было отнесено только водоснабжение, и выбирать их могли только сельские населённые пункты, входящие в городские округа (таковые имеются в Кирове и Слободском) – по аналогии с поселенческим конкурсом. В самих городах, из-за сложности городской инфраструктуры, правовых оснований и пр., водоснабжение было решено исключить из числа возможных проектов. Однако уже первый год проведения собраний выявил, что в таких городах как, например, Вятские Поляны еще не решены проблемы не только водоснабжения, но и водоотведения, и в последующие годы типология была расширена.

а) Размер микропроектов

При объеме субсидии областного бюджета на каждый проект не более 1 млн. рублей, с учётом софинансирования местного бюджета, физических и юридических лиц, размер проектов только в единичных случаях превышает 2 млн. руб.

б) Критерии и механизмы отбора

Конкурсная комиссия осуществляет рассмотрение и оценку заявок городского компонента в

соответствии с критериями оценки. Значения показателей по каждому критерию, характеристика критериев и количество соответствующих им баллов корректируется конкурсной комиссией ежегодно и утверждается до этапа проведения собраний граждан. Для городского конкурса 2017 года утверждены следующие группы критериев:

- доля финансирования из бюджета муниципального образования (максимально 13 баллов)
- социальная эффективность от реализации инвестиционной программы, проекта (максимально 20 баллов)
- степень эффективности и инновационности предлагаемых технических решений (максимально 18 баллов)
- степень участия населения и организаций, осуществляющих деятельность на территории муниципального образования, в определении проблемы, на решение которой направлена инвестиционная программа (проект), и в ее реализации (максимально 43 балла)
- наличие механизмов эффективной эксплуатации и содержания объекта общественной инфраструктуры (максимально 5 баллов)
- наличие муниципальной программы, направленной на развитие общественной инфраструктуры (максимально 1 балл).

Коррективы в разные годы подвергался как состав подкритериев, так и размер балльных оценок. В качестве примеров приведем несколько таких изменений.

В критериях по городским округам на 2015 год были исключены 2 подпункта:

2.5 «Соотношение числа косвенных благополучателей к прямым», поскольку как показывает практика, зачастую количество косвенных благополучателей заведомо завышается.

5.2 «Наличие подтвержденных источников финансирования на содержание и эксплуатацию объекта».

В связи с исключением 2 подпунктов были внесены изменения по количеству баллов по другим критериям, с сохранением общей максимальной суммы на уровне 100 баллов.

В критериях на 2016 г. отменили голосование на сайте Йополис (см. пункт i) ниже) и исключили подпункт 4.6. «Необходимость решения проблемы, по мнению населения городского округа/городского поселения», но добавили подпункт 3.3 «Сроки реализации инвестиционной программы (проекта)». В критериях 2017 года появился подпункт 3.4, позволяющий оценить своевременность выполнения муниципальных проектов в заявленные сроки в рамках ППМИ-2016.

с) Закупки, финансовое управление и механизмы оплаты

Субсидия из областного бюджета поступает в муниципалитет на все выигравшие проекты. Аккумуляция средств от населения и спонсоров происходит примерно так же, как и в поселенческом и районном конкурсе (на специальных счетах муниципалитетов).

Встроенность в бюджетный процесс, соблюдение конкурсных процедур согласно действующему законодательству должны обеспечивать финансовую дисциплину, гарантировать исполнение сторонами взятых на себя обязательств. Имеющее место в кировском проекте ежегодное изменение порядка перечисления субсидии, соотношение первоначально перечисляемых участникам средств и остатка, негативно сказывается на участии в проекте подрядчиков. Особенно сильно ударит по желанию бороться за заказы в рамках ППМИ перенос обязательств бюджета на следующий финансовый год. И если на ППМИ 2015 года было направлено 170 млн. руб., из которых 100 – за счёт бюджета 2015 года и 70 – 2016 года, то это соотношение на проекты исполнением 2016 года еще более сместилось в будущее: запланировано 100 млн. руб. в 2016 г. и 150 – в 2017 г., всего 250 млн. руб.

Закупки проводят органы местного самоуправления выигравших конкурсов муниципалитетов в соответствии с действующим законодательством. Как правило, торги проводились на единых для

городского муниципального образования площадках. В 2016 году в связи с изменившимися требованиями областного Минфина все торги по ППМИ проводились на единой площадке Департамента госзакупок Кировской области.

Закупки характеризуются неограниченной конкуренцией (может заявиться кто угодно, с различными возможностями, локацией, опытом и т.д.).

Закупки предполагают: независимость принятия решения, проверку добросовестности, гарантию исполнения, чистоту проведения процедуры, снижение первоначально цены контракта.

К недостаткам действующего законодательства и процедур можно отнести: ограниченный круг зарегистрированных участников, неопытность подрядчиков, демпинг со стороны участников в условиях высокой конкуренции и экономического спада (в итоге страдает качество), невозможность изменения условий закупочной документации, в т.ч. контракта.

Регион должен следить за грамотным составлением технической документации, осуществлять контроль выполнения работ и применяемых материалов (акты выполненных работ, формы кс-2, кс-3).

і) Опыт электронного голосования (плюсы и минусы).

На сайте Йополис, в 2013, 2014 и 2015 гг. проводилось электронное голосование. Каждый человек, проживающий в данном городском муниципалитете и имеющий доступ к интернету или в социальных сетях и зарегистрировавшись на сайте Йополис, мог ознакомиться с поданными заявками и проголосовать за тот или иной проект. Количество баллов каждому проекту присваивается согласно рейтингу, сформированному по итогам голосования на сайте по каждому участвующему муниципальному образованию (для Кирова по каждому району города, начиная с 2014 году) в соответствии с количеством полученных голосов по участвующим в конкурсе заявкам, от 10 до 1 по бальной шкале (от 5 до 1 – для муниципальных образований, в которых процент проголосовавших составил менее 1% населения), которая определяется отношением разности между максимальным и минимальным рейтинговым местом к количеству интервалов. В 2015г. число участников и проголосовавших на сайте составило 15971 человек, что составляет 4,31% от общей численности населения городских округов и городских поселений, которые участвовали в городском конкурсе.

Население активно принимало участие в голосовании, но в связи с тем, что наиболее активную жизненную позицию имеют люди старшего поколения, возникали проблемы с обеспечением возможности голосования для них, т.к. они не зарегистрированы в социальных сетях и не имеют электронной почты.

Положительным моментом голосования на сайте можно отметить то, что население вовлечено в обсуждение и решение местных задач.

Минусы:

- Отсутствие доступа к сети интернет отдельных категорий граждан.
- Сложности технического характера, например, при большой загруженности невозможность доступа, неверная территориальная идентификация по IP-адресам и др.
- В течение голосования возникали подозрения на «нечестное голосование» некоторых участников проекта (т.н. «карусели»).

Поскольку вес оценки, которую можно было получить при голосовании, оказался слишком высоким (до 10%), влияние на результаты конкурса оказалось не адекватным изначально заложенным в конкурс подходам и принципам, в частности, равенства участников, открытости, прозрачности, максимальной объективности. Дисбаланс стал вызывать острое чувство несправедливости у участников. Не спасали ситуацию вводимые изменения в подсчёте голосов, направленные на сглаживание ситуации. Также оказывались заведомо в менее выгодном положении те города, от которых поступало слишком мало

заявок. Есть примеры, когда заявившиеся в городской компонент городские поселения подавали только одну заявку (г. Малмыж).

После подведения итогов голосования некоторые «победители голосования» не становились «победителями проекта». В связи с этим у населения возникали подозрения о нечестном подведении результатов самого конкурса. Сложно объяснить населению, что по результатам голосования каждый проект может получить только несколько баллов из 100, т.к. процедуру подготовки заявок и участия в конкурсе знают только члены инициативных групп и она не всегда известна широкому кругу лиц.

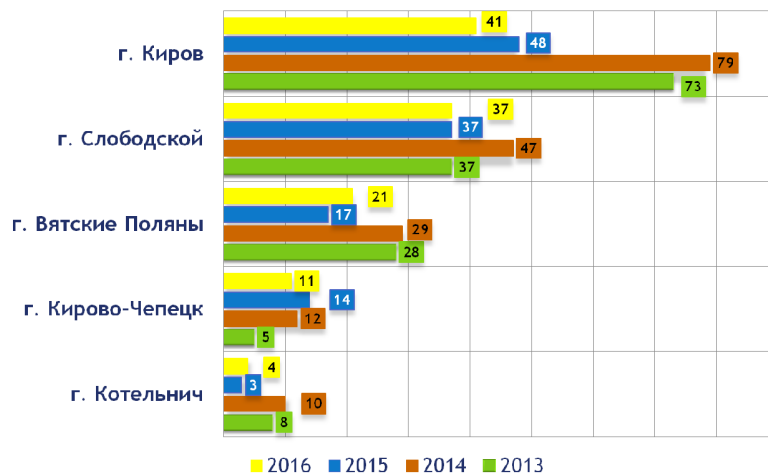
В 2016 году стало окончательно ясно, что интернет-голосование не даёт положительного эффекта, все стороны не заинтересованы в дальнейшем продолжении этого эксперимента, и он был прекращён. Высвобожденные баллы были распределены по другим критериям, в частности, увеличен максимальный балл за явку участников собраний и др.

2. Достигнутые результаты

а) Данные по реализованным проектам

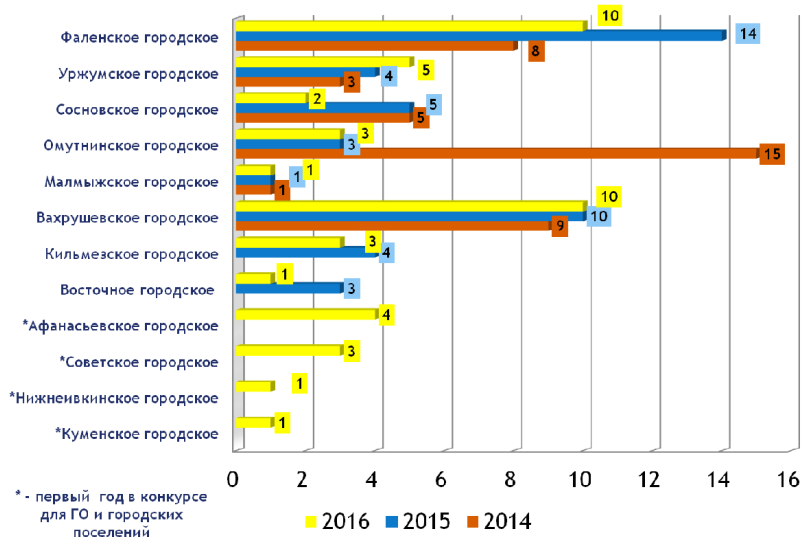
По итогам проведения собраний в 2012 году и подготовки технической документации на конкурс первого года была зарегистрирована 151 «городская» заявка, допущено к отбору 143 заявки, из них конкурс прошли 102 заявки. Эти проекты были реализованы в 2013 году.

На конкурс 2014 года поступило 232 заявки, допущено 224 заявки. При предоставлении областной субсидии в размере 57,1 млн. руб. конкурс прошли на 1-ом этапе 79 заявок. В июле 2014 г. состоялось еще одно заседание конкурсной комиссии, где рассматривался вопрос о перераспределении средств экономии и предоставлении дополнительных средств областной субсидии в размере 50,0 млн. руб. на все проекты (поселенческие, районные и городские), из них на конкурс ГО было выделено 15,0 млн. руб. В результате в 2014 г. было реализовано 105 проекта. Средний размер микропроектов в городских округах



в 2014 году составил чуть более 972 тыс. руб.

На конкурс 2015 г. было подано и зарегистрировано 180 заявок, допущено 179 заявок, из них конкурс прошли 69 заявок. В 2015 г. было отремонтировано и построено 63 объекта.



На конкурсный отбор 2016 г. поступило 158 заявок (из них возвращены — 3 и самоотказ — 4), была допущена к конкурсу 151 заявка. При предоставлении областной субсидии в размере 67,2 млн. руб. конкурсный отбор прошли 104 заявки, 2 участника отказались от реализации проекта.

Заявки, инициированные ТОСами - это, как правило, благоустройство придомовых территорий во всём его многообразии, детский и спортивные площадки во дворе и т.п., т.е. объекты, находящиеся у домов в границах ТОС. Исключения составляют ТОСы, образованные несколькими домами, кварталами и даже улицами. Здесь возможна реализация более сложных проектов – дороги, объекты ЖКХ.

Социально значимые объекты в интересах более широкого круга горожан, нежели жители ТОСа (ТСЖ, ЖК), как правило, становились заявками, подаваемыми от общественных, некоммерческих организаций, не привязанных территориально к тому или иному району городского образования. Это дома культуры, библиотеки, спортивные залы и комплексы, благоустройство парков, зон отдыха и т.д.

Влияние формы самоорганизации граждан на процент прохождения заявками конкурсного отбора, на наш взгляд, не репрезентативно, и зависит от уровня работы с населением и предпочтениях, отдаваемых тем или иным формам, в конкретном муниципалитете. Например, Котельнич предпочитает работать с общественными организациями и работе по созданию ТОСов не уделяет внимания. В Вятских Полянах обе формы развиваются параллельно. Слободской, отдавая предпочтение ТОСам, так же успешно реализует и проекты, поданные от общественных организаций.

б) Участие населения в отборе проектов

Если в первый год возникали трудности с вовлечением населения, с донесением информации, в проект подчас не верили, то уже со второго года, при появлении первых реализованных проектов отношение изменилось. В ряде муниципалитетов рост, например, вовлечённых групп самоорганизованных граждан растёт лавинообразно (см. ниже, напр., динамику создания ТОС в Кирове и Слободском).

Стоит особо подчеркнуть, что именно широкое вовлечение жителей, реальная поддержка отобранных проектов с их стороны являются немаловажными причинами успешности заявок. Такие проекты, как правило, испытывают наименьшие трудности на всех этапах реализации, особенно на стадии сбора средств населения. Снижение интереса к проекту некоторых участников в последующие годы, разочарования, отказ от реализации, в свою очередь, в основном связаны именно с проблемами, возникшими в процессе сбора вклада.

с) Роль городских (районных) администраций, дум, и т. д.

- Широкое информирование всех групп населения города о ППМИ (телевидение, газеты, интернет, административные каналы распространения информации, и т.д.)
- Сбор заявлений на участие в ППМИ и, в частности, на участие в кампании проведения собраний представителей целевых групп. Планирование и, при необходимости, содействие в подготовке и проведении этих собраний
- Всестороннее содействие ИГ в подготовке конкурсных заявок.
- Софинансирование микропроектов в размере не менее 10%.
- Получение на свои счета и использование в рамках микропроектов финансовых вкладов населения и спонсоров.
- Подготовка и проведение процедуры закупки товаров, работ, услуг.
- Надзор за выполнением работ в рамках своих микропроектов.
- Участие в сдаче-приемке микропроектов.
- Обеспечение содержания и эксплуатации объектов реализованных микропроектов.

д) Финансирование, местные вклады

Объем софинансирования проектов в городском конкурсе по годам (млн. руб.)

Источники финансирования	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%
Областная субсидия	68,5	72	69,3	70	45,1	62	67,2	59
Бюджет МО	13,3	14	14,9	15	16,7	23	27,9	24
Вклад населения	8,6	9	9,1	9	8,2	11	13,6	12
Вклад спонсоров	4,7	5	5,9	6	3,1	4	6	5
Итого	95,2		99,2		73,1		114,7	

е) Типология реализованных микропроектов

Типология реализованных проектов по годам (кол-во заявок, %)

Типология проектов	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%
Автодороги и сооружения на них	25	24,5	22	21,6	17	27	32	30,8
Объекты ЖКХ - водоснабжение			1	1	1	1,6	1	1
Объекты ЖКХ - водоотведение					1	1,6		
Объекты благоустройства территории	43	42,2	44	43,1	22	34,9	38	36,5
Места массового отдыха населения	18	17,6	13	12,7	8	12,7	14	13,5
Уличное освещение	3	2,9	6	5,9	2	3,2	2	1,9
Учреждения культуры	2	2	3	2,9	3	4,8	5	4,8

Объекты физкультуры и спорта	9	8,8	10	9,8	6	9,5	9	8,7
Объекты культурного наследия	1	1	1	1	1	1,6	1	1
Учреждения библиотечного обслуживания	1	1			2	3,2	1	1
Объекты развития художественного творчества			2	2				
Объекты по охране окружающей среды							1	1
Итого	102		102		63		104	

ф) Развитие системы самоуправления: развитие старых или новые ТОСы, НКО, ТСЖ и т.д. ; развитие механизмов и практики сотрудничества этих структур с ОМСУ; активность участия граждан в этих структурах

В городе Кирове, начиная с 2006 года реализовывался Грантовый конкурс по поддержке социальных инициатив, отдалённо напоминающий ППМИ, однако содержащий целый ряд недостатков по сравнению с ним (сумма гранта до 100 тыс. руб., отсутствие гарантии получения участниками полной заявленной суммы из бюджета, отсутствие жёстких критериев по отбору победителей и т.д.). Тем не менее, именно в это время город приступает к созданию ТОСов. Эта практика не только послужила примером к организации ТОСов другими муниципальными образованиями Кировской области, но и получила признание на федеральном уровне.

В городе Кирове также существует практика создания в микрорайонах Центров местной активности (ЦМА). Цель деятельности центров местной активности - обеспечение взаимодействия органов местного самоуправления муниципального образования «Город Киров» с населением города, в частности, между ОМСУ и ТОСами.

В структуру центра местной активности входит общественная городская приемная, где ведут прием специалисты администрации города по конкретным направлениям, также работает центр общественного доступа, где каждый желающий сможет выйти на любые сайты города Кирова и администрации города.

Центр местной активности оказывает содействие в создании территориального общественного самоуправления, постоянно информирует население микрорайона о днях приема специалистами администрации. Координирует проведение субботников, доводит информацию до населения о проведении районных смотров-конкурсов, благотворительных акций и т.п., а также о реализации ППМИ.

Деятельность сотрудников ЦМА финансируется из муниципального бюджета. Однако при ЦМА создаются общественные советы, функционирующие на общественных началах (всего на 15.07.2016 создано 17 общественных советов).

Общественный совет при Центре местной активности является органом общественного самоуправления граждан, созданным для координации деятельности граждан, органов территориального общественного самоуправления, советов многоквартирных домов, иных представителей общественности в целях

осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения на части территории муниципального образования «Город Киров».

Целью деятельности Совета является содействие участию населения в осуществлении местного самоуправления на территории муниципального образования «Город Киров», а также повышения взаимодействия общества, бизнеса и власти для решения социально значимых и общественно-политических вопросов развития соответствующей территории.

В работе Советов традиционно принимают участие представители депутатов Кировской городской Думы, администрации города Кирова, общественных организаций, органов ТОС, а также активные жители города.

К основным направлениям деятельности Совета относятся:

- внесение предложений в планы и программы экономического и социального развития своей территории;
- принятие мер по организации досуга населения, проведение культурно-массовые и спортивные мероприятия с населением по месту жительства;
- содействие органам охраны общественного порядка, взаимодействие с участковыми уполномоченными полиции;
- внесение предложений по улучшению охраны общественного порядка;
- содействие в вопросах взаимоотношения с управляющими компаниями и управления жилищным фондом, проведение общих собраний и других мероприятий в соответствии с действующим законодательством;
- внесение в соответствующие органы местного самоуправления предложений об оптимизации деятельности организаций в сфере торговли, жилищно-коммунального хозяйства, бытового обслуживания жителей соответствующей территории.

В ЦМА обращаются горожане и для содействия в создании ТОСа.

Лавинообразное увеличение числа ТОСов (см. таблицу) совпадает по времени с моментом начала реализации ППМИ в крупных городах – это 2012 год, что можно напрямую увязать с этими обстоятельствами, поскольку ППМИ предоставил участникам более солидные возможности.

	конец 2008 года	конец 2009 года	конец 2010 года	конец 2011 года	2 кв. 2012 года	3 кв. 2012 года	4 кв. 2012 года	конец 2013 года	конец 2014 года	нач. 2016 года
Количество ТОС, зарегистрированных в городе Кирове	1	19	24	90	172	198	263	317	426	516

Достаточно распространенное явление – активная деятельность ТОСов вне ППМИ, даже если они создавались специально для подачи заявок. Есть примеры, когда организация ТОСа подтолкнула объединившихся граждан к не связанной с ППМИ совместной деятельности, причём достаточно значительной. В некоторых случаях первый толчок к объединению вокруг возможной заявки, данный процедурой создания ТОС, приводил к отказу от участия в ППМИ в пользу самостоятельного решения проблемы, а иногда и ряда проблем – исключительно за счёт самостоятельно собранных с жителей средств (без привлечения бюджетных источников).

Реализация ППМИ безусловно подстегнула взаимодействие администраций с населением по созданию ТОСов и в других городских округах, городах и поселках (и регистрации различных общественных организаций), однако этот процесс протекает разными темпами в разных городах. Некоторые города продолжают работать исключительно с общественными организациями и другими формами – ТСЖ, ЖСК (г. Сосновка). Приведём данные по некоторым МО.

Муниципальное образование	Количество ТОС, зарегистрированных в МО, по годам						
	до 2010 года	2011 год	2012 год	2013 год	2014 год	2015 год	2016 год
Слободской	0	1	23	53	63	72	72
Кирово-Чепецк	0	0	5	9	13	13	13
Котельнич	0	0	0	0	0	1	2
Фалёнки	9	9	9	14	18	18	18
Сосновка	0	0	0	0	0	0	0

3. Распространение информации о реализованных микропроектах и ППМИ.

Механизмы информирования, использование СМИ, интернета, социальных сетей и т. д.

Успех реализации проекта в городских округах во многом зависит от уровня информированности населения. Пример г. Слободской:

- в первый год была проведена специальная пресс-конференция для местных журналистов,
- во второй год с каждой газетой заключили соглашение о взаимодействии.
- в третий год в этом уже не было необходимости, т.к. местные журналисты, в связи с повышенным вниманием со стороны населения к ППМИ, самостоятельно и регулярно освещали все этапы реализации проекта. Поэтому в третий год, в г. Слободской решили обратить внимание на мир социальных сетей.
- вопрос об участии в проекте по поддержке местных инициатив ежегодно рассматривается на Совете хозяйственных руководителей ведущих предприятий и организаций города, где администрация города отчитывается в выполнении проектов и заручается поддержкой руководителей в реализации проектов будущих.

В результате проведенной работы, в г. Слободской обеспечили хороший уровень информированности населения о проекте. Всего в течение 3 лет было опубликовано более 100 статей, посвященных ППМИ.

Среди крупных городов есть обратные примеры. В частности, Кирово-Чепецк и Котельнич. В последнем за годы участия в ППМИ в целом развилось очень мало инициатив, в основном активность проявляют заметные общественные организации, администрация же Котельнича не предпринимает кардинальных шагов для активизации широких слоев населения, внедрения практики создания ТОСов. Кирово-Чепецк изначально избрал для тиражирования такую форму самоорганизации граждан как органы общественной самодеятельности. С одной стороны, ТОСы осуществляют деятельность на основе привлечения членов, а с другой, ввиду законодательного казуса, фиксированное членство в них не предусмотрено. В итоге конкурсной комиссией ППМИ КО было принято решение не принимать на конкурс заявки от данной формы, и переориентировать участников на создание ТОСов или общественных организаций, где членство предусмотрено уставом.

4. Механизмы мониторинга и строительного надзора.

На этапе выполнения строительных-ремонтных работ, а также после их завершения, в 2012-2014 гг. специально привлеченным для этой цели консультантом Всемирного банка осуществлялся мониторинг реализации микропроектов. Он включал в себя: осмотр объектов, необходимые измерения, проверка соответствия требованиям нормативно-технической документации, составление отчетности, сбор фактических данных, рекомендации в процессе реализации, внесение изменений в параметры будущих работ.

Согласно нормативным требованиям, большинство микро-проектов содержат требования по осуществлению строительного надзора (технического контроля) силами сторонних организаций (третьего лица, отличного от подрядчика).

Стройнадзор включает: входной контроль сметной документации, качество материалов, поэтапный контроль, выявление скрытых работ, ведение журнала, фото-отчет, заполнение нарядов, проверка объемов материалов, допуски на работы, приемка объекта.

В городском сегменте функции технадзора может осуществлять местное управление капитального строительства (УКС).

По опыту реализации ППМИ в КО и по мнению специалиста, осуществлявшего мониторинг в 2012-2014 гг., для участников необходимы и практически незаменимы тренинги по качеству! При этом проводить их надо до составления смет с приглашением специалистов по основным отраслям, с акцентированием на основных ошибках.

Порядок осуществления мониторинга следующий.

Ведомство, осуществляющее текущую работу по сопровождению ППМИ (в нашем случае это Министерство социального развития Кировской области, далее МСР) предоставляет список объектов для мониторинга и контактных лица по каждому проекту. После согласования дат и времени посещения проектов (составления графика поездок), консультант выезжает с осмотром на место. Изучается документация, даются рекомендации. На основании изученных материалов, составляется отчет о реализации проекта в рамках ППМИ, который включает в себя следующие сведения: дату проведения мониторинга, название населенного пункта и муниципалитета, сведения об объемах финансирования (плановые и фактические), дату поступления денежных средств из бюджета на реализацию, сведения о процедуре отбора заказчика, количество участников конкурса, победителя, начальную и фактическую цену контракта, размер экономии; указываются проблемы в ходе отбора подрядчика, сведения о ходе и итогах реализации проекта, осуществляется ли фактически технадзор, как оценивает инициативная группа ход реализации проекта, что сделано фактически, если не сделано, то по каким причинам, сколько будет создано новых рабочих мест, участие населения в реализации проекта на разных этапах, контроль дат завершения отбора подрядчика, начало работ, окончание работ по соглашению. К отчету прилагаются фото о состоянии объекта на момент посещения. Отчет отсылается всем заинтересованным субъектам.

Количество объектов, по которым осуществлялся мониторинг, колебалось в 2012 – 2014 гг. от 100 в первый год и до 200 позднее.

5. Возникшие проблемы.

Для каждой из форм самоорганизации можно выделить те или иные преимущества и недостатки:

- группы по месту жительства (ТОСы, ТСЖ, ЖСК) ограничены по территории и могут реализовывать проекты в рамках тех границ, которые обозначены администрацией МО при регистрации этих групп. Пример: зарегистрирован ТОС в многоквартирном доме, участвуя в проекте, могут благоустроить только придомовую территорию, а выезд со двора на центральную дорогу (протяженность 100-150 м.), где вдоль дороги расположены старые ветхие дома, которые ждут переселения и нет интереса в ремонте дороги, в итоге ТОС не может включить в проект этот участок дороги, хотя его члены заинтересованы и готовы участвовать в софинансировании.

- социальные группы (общественные организации, некоммерческие корпоративные организации, некоммерческие унитарные организации, автономные некоммерческие организации и т.д.) необходимо четко разграничить в каких условиях и кто может участвовать в проекте, кто принимает решение согласно устава. Пример: АНО «Центр гражданских инициатив» желают участвовать в проекте по благоустройству парка, где высшим коллегиальным органом является Правление, которое состоит из

3 человек. В результате АНО было отказано в участии ППМИ, т. к. формально создаются условия для Правления из 3 человек для набора максимального балла по самому высоко оцениваемому критерию, что формирует неравные условия участников конкурса по вовлеченности населения.

6. Планы на будущее, рекомендации по улучшению и развитию ППМИ в ГО.

Рекомендации:

- проводить тренинги, в т.ч. по качеству - для активных групп жителей (председатели ТОС, ТСЖ, ЖСК, старшие по домам, подъездам и т.д.) совместно с администрацией МО, со специалистами ТУ, ЦМА, обучать и вовлекать население в решение проблем местного уровня;
- развивать ТОСы. Участвуя в ППМИ, правление ТОС дополнительно получает знания, опыт в развитии местного самоуправления;
- для социальных групп (особенно некоммерческих организаций) четко разграничить условия участия в проекте (форма, минимальное количество участников-членов и т.д.);
- количество победителей не должно опускаться ниже 2/3 от общего числа участников, в противном случае неудовлетворенность результатами начинает сказываться на динамике участников и доверии к проекту;
- объекты, исполняемые подрядчиками, должны финансироваться текущим годом, без переноса обязательств на следующий год, обратное приводит к резкому оттоку желающих участвовать в закупках, ведёт к повышению неисполнения подрядчиками обязательств, а в итоге – к неудовлетворённости населения и негативу по отношению к проекту и всем уровням власти.

ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В РОССИИ

ПРОГРАММА ПОДДЕРЖКИ МЕСТНЫХ ИНИЦИАТИВ ВСЕМИРНОГО БАНКА



Иван Шульга,
Руководитель Проекта
со стороны Всемирного банка

Структура презентации

- 1) Программа поддержки местных инициатив (ППМИ) как пример практики инициативного бюджетирования
- 2) Федеральный Проект по развитию инициативного бюджетирования (ИБ) в России. Возможности для регионов РФ.

Программа поддержки местных инициатив (ППМИ)



Что такое Программа поддержки местных инициатив (ППМИ)?

Программа Всемирного банка, реализуемая в рамках направления «Развитие на основе местных сообществ» (Community Driven Development, CDD)

Около 300 проектов Всемирного банка в 84 странах мира

- Фонды социальных инвестиций в Армении, Молдове, 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 ППМИ реализуется с 2007 г.



Особенности ППМИ в России

- Полная интегрированность в административную и бюджетную систему; финансирование проектов из региональных бюджетов
- Формат - региональные проекты; участие Всемирного банка на принципах оказания консультационных услуг

ППМИ в субъектах РФ



Общие принципы ППМИ в России

Поселениям предоставляются субсидии из бюджетов субъектов РФ на реализацию проектов, направленных на развитие объектов социальной инфраструктуры:

- Ремонт местных домов культуры
- Реконструкцию сельских дорог
- Организацию водоснабжения
- Строительство детских площадок, благоустройство территории, организация уличного освещения и др.

Проекты должны быть:

- Выбраны населением на общем собрании
- Подготовлены совместно инициативной группой населения и администрацией поселения
- Обеспечены софинансированием со стороны населения и местного бизнеса
- Отобраны на конкурсной основе региональной конкурсной комиссией на основе заранее утвержденных критериев
- Завершены в течении одного календарного года



Результаты и достижения ПШМИ

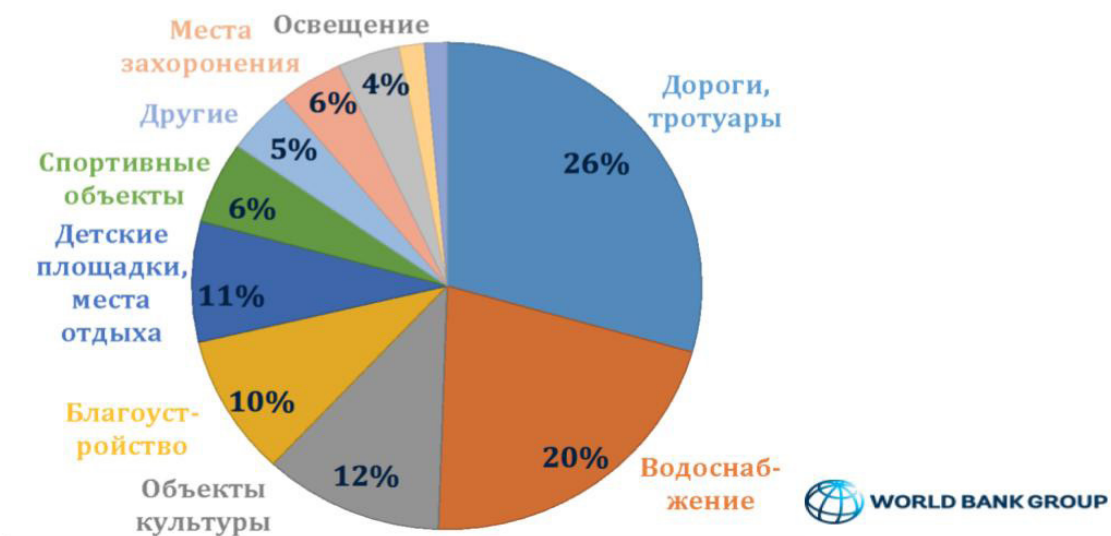


Более 1000 собраний и 130 тысяч участников собраний ежегодно

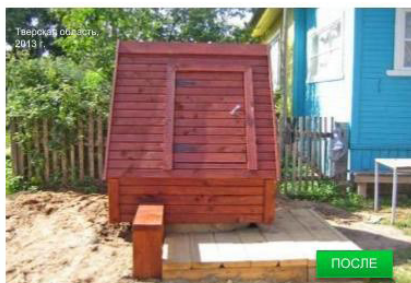
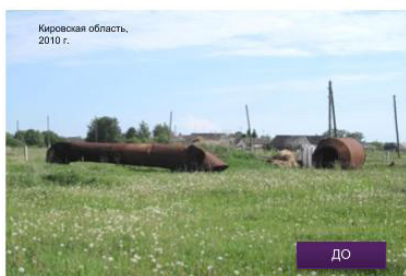


GROUP

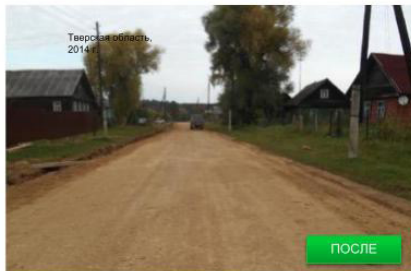
4 тыс. реализованных проектов и более 1,5 млн благополучателей ежегодно



Примеры реализованных проектов: водоснабжение



Примеры реализованных проектов: дороги



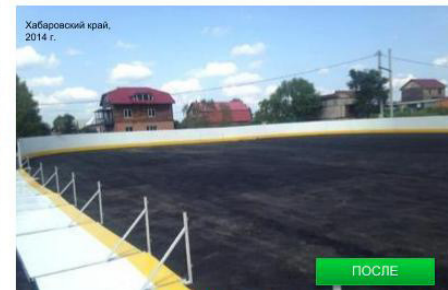
Примеры реализованных проектов: дома культуры



Примеры реализованных проектов: детские площадки



Примеры реализованных проектов: спортивные объекты



Финансирование ППМИ

Источник финансирования		ТО 2016	НО 2015*	ХК 2015	КО 2016	РБ 2016	РСО-А 2015	СК 2015*	ЕАО 2016
Региональный бюджет	млн руб. %	109,7 (51%)	145,0 (51%)	46,4 (58%)	249,3 (61%)	299,4 (67%)	7,9 (75%)	39,6 (77%)	6,2 (63%)
Местное финансирование,	млн руб. %	103,4 (49%)	142,9 (49%)	32,9 (41%)	156,7 (39%)	149,7 (33%)	2,5 (25%)	11,9 (23%)	3,6 (37%)
в том числе:									
• Взносы населения	млн руб. %	31,9 (15%)	33,3 (11%)	10,6 (13%)	59,1 (15%)	56,4 (13%)	1,2 (11%)	1,1 (2%)	0,6 (7%)
• Бюджеты МО	млн руб. %	65,5 (31%)	86,8 (30%)	11,1 (14%)	67,2 (17%)	67,2 (15%)	0,8 (8%)	7,6 (15%)	2,9 (30%)
• Спонсорская помощь	млн руб. %	6,0 (3%)	22,7 (8%)	11,1 (14%)	30,3 (7%)	26 (6%)	0,5 (6%)	3,0 (6%)	0 (0%)
Итого	млн руб. %	213,2 (100%)	292,9 (100%)	79,4 (100%)	406,1 (100%)	449,1 (100%)	10,5 (100%)	51,5 (100%)	9,8 (100%)



Эффекты ППМИ



Рост удовлетворенности и доверия населения

Удовлетворенность отдельными аспектами деятельности местных органов власти

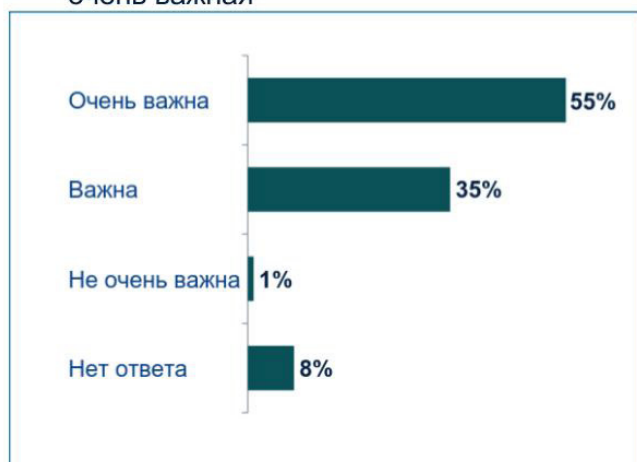


На основе результатов социологического исследования в Кировской области в 2010 и 2013 гг.

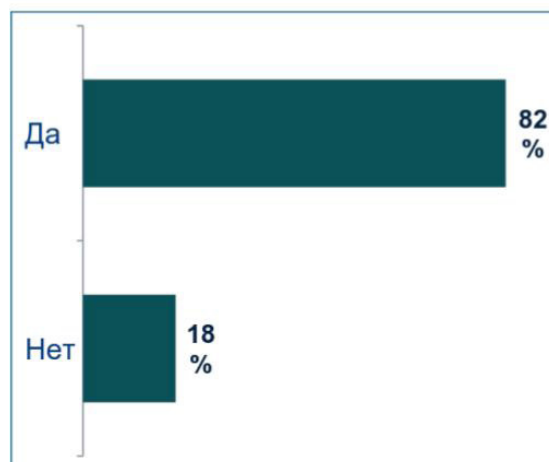


ППМИ РЕШАЕТ НАИБОЛЕЕ ОСТРЫЕ ПРОБЛЕМЫ НАСЕЛЕНИЯ

- **90% населения** считают, что проблема, решенная в рамках ППМИ важная, либо очень важная



- **82% населения** пользуются результатами ППМИ постоянно



На основе результатов социологического исследования в Кировской области в 2013 г.



Роль Всемирного банка



ВСЕМИРНЫЙ БАНК
МБРР • МАР | ГРУППА ВСЕМИРНОГО БАНКА



Содержание работ Всемирного Банка

- Содействие в разработке нормативно-правовых актов
- Разработка методических материалов
- Проведение обучающих мероприятий – тренингов для муниципалитетов
- Подготовка и проведение собраний
- Содействие в подготовке заявок для участия в конкурсе
- Содействие в обработке конкурсных заявок
- Консультирование и мониторинг на всех этапах реализации проекта



Содержание работ Всемирного Банка

- Содействие в разработке нормативно-правовых актов
- Разработка методических материалов
- Проведение обучающих мероприятий – тренингов для муниципалитетов
- Подготовка и проведение собраний
- Содействие в подготовке заявок для участия в конкурсе
- Содействие в обработке конкурсных заявок
- Консультирование и мониторинг на всех этапах реализации проекта



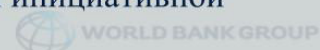
Обучение глав и представителей населения





Где мы находимся? Идеальный цикл ППМИ

июль	• разработка дизайна ППМИ
август-сентябрь	• тренинги для районов и поселений
октябрь-ноябрь	• проведение собраний
декабрь - январь	• подготовка и подача конкурсных заявок
январь - февраль	• конкурсный отбор проектов • заключение соглашений о предоставлении субсидий
март - апрель	• отбор подрядчиков для выполнения работ и заключение муниципальных контрактов
май - октябрь	• реализация проектов • контроль за реализацией (ОМСУ и население)
июль - ноябрь	• приемка работ администрацией поселения и инициативной группой



ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ ПО РАЗВИТИЮ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В РОССИИ

Концепция Проекта

Основание: Соглашение между Минфином РФ и Всемирным банком от 7 апреля 2016 г.

Период реализации: апрель 2016 – декабрь 2018

Цель – поддержка, развитие и распространение практик ИБ

Методологическая, информационная, обучающая поддержка проектных центров (ПЦ) в субъектах РФ

Совершенствование и распространение существующих программ

Поддержка пилотов и помощь во внедрении новых программ ИБ

Участники:

2016 г. – 20+ субъектов РФ

2017 г. – до 30 субъектов РФ

Регионы-участники проекта

Башкортостан респ.	Кировская обл.	Оренбургская обл.	Пермский край	Ульяновская обл.	Калужская обл.
Московская обл.	Тверская обл.	Ярославская обл.	Алтайский край	Иркутская обл.	Красноярский край
Новосибирская обл.	Вологодская обл.	Карелия респ.	Коми респ.	Ленинградская обл.	Еврейская АО
Хабаровский край	Якутия (Саха) респ.	Карачаево-Черкесская респ.	Ставропольский кр.	Волгоградская обл.	Свердловская обл.
		Кабардино-Балкарская респ.	г. Санкт-Петербург		

Обучающие и информационные мероприятия: формат

- ▶ Выездные консультации
- ▶ Федеральные тематические семинары
- ▶ Кустовые семинары
- ▶ Региональные семинары
- ▶ Тренинги для проектных центров

Обучающие и информационные мероприятия: выполнены

Дата	Субъект	Формат мероприятия
24 марта	Московская область	Выездная консультация
13 апреля	Ставропольский край	Выездная консультация
18-19 апреля	Еврейская автономная область	Выездная консультация
20-21 апреля	Хабаровский край	Выездная консультация
25-29 апреля	Республика Башкирия	Выездная консультация
16 мая	Москва	Установочный семинар
30-21 мая	Новосибирская область	Региональный семинар

Обучающие и информационные мероприятия: выполнены

Дата	Субъект	Формат мероприятия
1-2 июня	Красноярский край	Региональный семинар
14-15 июня	Оренбургская область	Региональный семинар
22-23 июня	Республика Коми	Региональный семинар
27-28 июня	Тверская область	Федеральный семинар
30 июня	Калужская область	Региональный семинар
1 июля	Ульяновская область	Региональный семинар
11-12 июля	Москва	Федеральный семинар

Обучающие и информационные мероприятия: запланированы

Дата	Субъект	Формат мероприятия
18 июля	Волгоградская область	Региональный семинар
20-21 июля	Ставропольский край	Федеральный (кустовой) семинар
22 июля	Карачаево-Черкесская республика	Региональный семинар
25-26 июля	Ярославская область	Кустовой семинар
28-29 июля	Республика Карелия	Региональный семинар
5-6 сентября	Алтайский край	Кустовой семинар

Обучающие и информационные мероприятия: запланированы

Дата	Субъект	Формат мероприятия
19-20 сентября	Республика Башкирия	Федеральный семинар
сентябрь	Еврейская автономная область	Региональный семинар
сентябрь	Хабаровский край	Региональный семинар
сентябрь	Республика Саха (Якутия)	Региональный семинар
7 ноября	Вологодская область	Региональный семинар
Ноябрь	Ленинградская область	Кустовой семинар

Онлайн тренинги

- ▶ Август-сентябрь – дизайн программ, обучение муниципальных глав - проведен
- ▶ Сентябрь-октябрь – проведение собраний, организация софинансирования
- ▶ Октябрь-ноябрь – подготовка конкурсных заявок, организация конкурсного отбора

Методические разработки

- ▶ Пакет стандартных нормативных и методических документов ППМИ
- ▶ Проект Операционного руководства ППМИ (принципы, процедуры, роли участников)
- ▶ Проект концепции и технического задания на информационную систему управления (ИСУ) ППМИ
- ▶ Проект методики социологических обследований по оценке эффектов ППМИ
- ▶ Инструмент для мониторинга практик ИБ (опросник для проектных центров)

Анна Сухова

(asukhova@worldbank.org)

Екатерина Попова

(epopova@worldbank.org)

СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!
