

ПОДГОТОВЛЕНО В РАМКАХ СОВМЕСТНОГО ПРОЕКТА «РАЗВИТИЕ ИНИЦИАТИВНОГО
БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ», РЕАЛИЗУЕМОГО
МИНИСТЕРСТВОМ ФИНАНСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ВСЕМИРНЫМ БАНКОМ

ОБЗОР ДЕЙСТВУЮЩЕЙ ПРАКТИКИ
И ОТДЕЛЬНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО
ОРГАНИЗАЦИИ СОПРОВОЖДЕНИЯ
ПРАКТИК ИНИЦИАТИВНОГО
БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Москва

2019

Понятия, используемые в настоящем обзоре в отношении инициативного бюджетирования используются в том значении, в котором они приведены в Порядке взаимодействия Министерства финансов Российской Федерации и финансовых органов субъектов Российской Федерации по формированию Доклада о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях¹.

Так, под проектным центром инициативного бюджетирования понимается организационная структура, осуществляющая методологическую, исследовательскую (аналитическую), мониторинговую, образовательную и консультационную функции в рамках реализации проектов, создания программ и практик инициативного бюджетирования.

По состоянию на 2018 год, согласно данным ежегодного запроса Минфина России об основных тенденциях развития инициативного бюджетирования, в субъектах Российской Федерации были сформированы и функционируют 25 проектных центров инициативного бюджетирования². Для целей формирования настоящего обзора в 2019 году специалистами Всемирного банка также был проведен опрос региональных проектных центров, функционирующих в субъектах Российской Федерации (далее также – опрос), в рамках которого были получены ответы от 20 региональных проектных центров. Полученная информация использована в приведенном ниже анализе деятельности проектных центров.

Настоящий обзор подготовлен в рамках Проекта «Развитие инициативного бюджетирования в Российской Федерации», реализуемого Министерством финансов Российской Федерации и Всемирным банком. Обзор посвящен вопросам организации сопровождения практик инициативного бюджетирования и содержит, в том числе: результаты анализа действующей практики организации проектных центров инициативного бюджетирования в России, а также отдельные рекомендации по дальнейшему развитию сопровождения практик инициативного бюджетирования с учетом лучшей международной практики.

Обзор предназначен для использования в работе органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, представителей проектных центров инициативного бюджетирования, организаций и консультантов, вовлеченных в реализацию практик инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

¹ Источник – URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/04/main/archive_3851241.zip

² Источник – Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, Москва, 2019. URL: https://m.minfin.ru/common/upload/library/2019/10/main/1070_Doklad.pdf

Оглавление

ОБЗОР ПРАКТИКИ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОЕКТНЫХ ЦЕНТРОВ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ	4
1.1. Модели управления практикой инициативного бюджетирования	5
1.2. Организация управления и сопровождения практик инициативного бюджетирования в проектных центрах	8
1.3. Рекомендации по итогам проведенного исследования	14
1.4. Организация и проведение оценки эффектов и результатов реализации проектов инициативного бюджетирования	18
<i>Приложение 1</i>	22
<i>Приложение 2</i>	30
<i>Приложение 3</i>	34
<i>Справочно</i>	39

ОБЗОР ПРАКТИКИ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОЕКТНЫХ ЦЕНТРОВ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Исходя из российского и международного опыта (справочно приведен в приложении к настоящему обзору), к основным задачам по сопровождению практики инициативного бюджетирования (далее также – ИБ), как правило, относятся следующие:

- разработка дизайна практик ИБ (определение основных параметров, разработка методологии, подготовка операционных и нормативно-правовых документов);

- обучение основных участников ИБ (сотрудников органов местного самоуправления, общественных организаций, волонтеров);

- информирование широкого круга участников ИБ на разных стадиях проекта;

- сбор проектных идей, организация и модерирование обсуждений;

- технический анализ и доработка проектных предложений (совместный дизайн проектов);

- организация и проведение голосования граждан для целей реализации ИБ;

- автоматизация процессов (разработка и поддержка информационных систем управления практиками ИБ, разработка и сопровождение портала, посвященного инициативному бюджетированию, и др.);

- мониторинг реализации проектов ИБ;

- анализ результатов, оценка социально-экономических эффектов инициативного бюджетирования.

В зависимости от странового (регионального) контекста, соответствующие задачи в разных соотношениях распределяются между органами местного самоуправления (администрациями), созданными ими комитетами, включающими в себя специалистов администрации и граждан, частными или некоммерческими организациями, общественными организациями и индивидуальными волонтерами. В отдельных случаях некоторые задачи сопровождения ИБ поддерживаются национальным (федеральным) правительством.

1.1. Модели управления практикой инициативного бюджетирования

По состоянию на 2018 год в субъектах Российской Федерации сформировались три основные модели организации проектной деятельности в рамках практик инициативного бюджетирования. Распределение субъектов РФ по моделям управления отражено в Таблице 1 в Приложении 1 к настоящему обзору.

1. исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации (органы местного самоуправления муниципального образования) самостоятельно реализуют функции управления и сопровождения практики ИБ;

2. исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации (органы местного самоуправления муниципального образования) делегируют полностью или частично функции сопровождения практики государственным (муниципальным) учреждениям (в том числе подведомственным) или некоммерческим организациям, учрежденным муниципальными образованиями;

3. исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации (органы местного самоуправления муниципального образования) частично делегируют функции сопровождения практики внешним организациям-консультантам.

По итогам опроса, в восьми из двадцати опрошенных субъектов Российской Федерации исполнительные органы власти, ответственные за реализацию практики инициативного бюджетирования, реализуют функции управления практикой инициативного бюджетирования и ее сопровождения силами своих структурных подразделений. Так, например, в Оренбургской и Тверской областях управлением и сопровождением практики занимаются подразделения региональных министерств финансов, в Ленинградской области – отдел Комитета по местному самоуправлению, межнациональным и межконфессиональным отношениям.

Данная модель управления практикой во многом схожа с моделью, которая используется в небольших муниципальных образованиях европейских стран, где практически все функции по управлению практикой выполняют те или иные подразделения муниципальной администрации.

Существенным недостатком данной модели становится значительный объем дополнительной работы, возлагаемой на сотрудников администрации, или же связанный с этим отказ от некоторых важных функций сопровождения (прежде всего, связанных с практической работой по вовлечению населения в реализацию практики). Подробнее модель

организации деятельности проектного центра такого типа на примере Оренбургской области представлена в Приложении 2 к настоящему обзору.

Опрос показал, что в десяти субъектах Российской Федерации отдельные функции сопровождения практики инициативного бюджетирования выполняют государственные (муниципальные) учреждения, в том числе подведомственные, или некоммерческие организации, созданные муниципальными образованиями.

Так, в Республике Башкортостан проектный центр инициативного бюджетирования был создан на базе Института стратегических исследований Академии наук Республики Башкортостан, в Новосибирской области – на базе Государственного казенного учреждения «Региональный информационный центр», в Алтайском крае – Краевого автономного учреждения «Алтайский центр финансовых исследований», в Ставропольском крае – Учебного центра министерства финансов края.

Некоторые регионы (например, Алтайский край, Ставропольский край) переходят к такой модели управления после того, как в течение определенного времени использовали первую модель, при которой управление осуществлялось исключительно силами сотрудников администраций органов исполнительной власти. Пример организации деятельности проектного центра такого типа на примере Красноярского края представлен в Приложении 2 к настоящему обзору.

В настоящее время подобная модель в международной практике партисипаторного бюджетирования практически не используется, так как за рубежом подавляющее число практик – муниципальных, и бюджетных организаций, которые могли бы взять на себя сопровождение инициативного бюджетирования, практически нет.

Наконец, в двух регионах (Кировская область и г. Санкт-Петербург) ответственный за реализацию ИБ орган исполнительной власти передает отдельные функции сопровождения практики внешней независимой организации, которая отбирается на конкурсной основе в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

В частности, в Кировской области ответственное за реализацию практики программы поддержки местных инициатив министерство социального развития для проведения обучающих мероприятий и собраний в муниципалитетах ежегодно задействует консультантов инициативного бюджетирования, участвовавших в реализации Программы поддержки местных инициатив Кировской области с самого начала ее запуска. Комитет финансов Санкт-Петербурга в рамках реализации практики «Твой бюджет» привлекает консультантов Европейского университета в Санкт-Петербурге.

Пример организации деятельности проектного центра такого типа на примере Кировской области представлен в Приложении 2 к настоящему обзору.

Одно из важных различий моделей с государственным (муниципальным) учреждением и внешней организацией-консультантом заключается в том, что зачастую подведомственная структура создается органом власти конкретного региона и занимается сопровождением практики инициативного бюджетирования в этом регионе, выполняя все или некоторые функции сопровождения. Внешняя же организация-консультант привлекается в качестве подрядчика для выполнения ограниченного списка задач (например, проведения собраний или обучения участников) в рамках реализации практики инициативного бюджетирования. При этом в отличие от подведомственной организации внешняя группа консультантов может предоставлять свои услуги и другим регионам или муниципальным образованиям (в рамках федерального законодательства).

В последние два года в Российской Федерации начинает складываться еще одна модель управления (сопровождения) практик инициативного бюджетирования, которая не отражена в результатах проведенного опроса. В этой модели региональное правительство берет на себя функции по разработке общей идеологии (программы) инициативного бюджетирования, по стимулированию его развития в регионе, а также по организации необходимого обучения и предоставления методологической поддержки реализующим инициативное бюджетирование муниципалитетам.

Муниципалитеты, со своей стороны, разрабатывают, запускают муниципальные практики инициативного бюджетирования и организуют их сопровождение. Такая модель реализуется, например, в Ямало-Ненецком автономном округе, и частично, в Ханты-Мансийском автономном округе.

1.2. Организация управления и сопровождения практик инициативного бюджетирования в проектных центрах

Основной объем работы в проектных центрах выполняют консультанты инициативного бюджетирования (в основном, прошедшие подготовку в рамках мероприятий проекта Минфина России и Всемирного банка или отдельных региональных практик инициативного бюджетирования). В общей сложности можно утверждать о существовании приблизительно 100 консультантов инициативного бюджетирования, являющихся сотрудниками ведомственных проектных центров или консультантами внешних организаций и вовлеченных в сопровождение практик в регионах Российской Федерации³.

На сегодняшний день проектные центры в регионах в той или иной степени выполняют следующие основные функции:

1. Разработка (корректировка) дизайна практик(и) инициативного бюджетирования;
2. Разработка (корректировка) методических документов;
3. Разработка (корректировка) проектов нормативно-правовых актов;
4. Проведение информационной кампании (информирование населения);
5. Проведение обучения (тренингов) для участников;
6. Консультирование участников (муниципальных образований);
7. Обработка заявок, подготовка конкурса / голосования за проекты;
8. Мониторинг хода реализации проектов ИБ.

Распределение основных функций по управлению и сопровождению практики между подразделениями исполнительного органа государственной власти, государственными (муниципальными), в том числе подведомственными учреждениями, и внешними организациями консультантов, зависит от выбранной в регионе модели управления практикой.

Если исполнительный орган государственной власти (местного самоуправления) самостоятельно осуществляет управление и сопровождение практики инициативного бюджетирования, то он выполняет все вышеперечисленные функции по сопровождению.

³ По данным Доклада о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях Минфина России, 2019.

В случае, если исполнительный орган государственной власти (местного самоуправления) частично делегирует сопровождение практики государственному (муниципальному) учреждению, значительная часть функций переходит к нему. Например, в Алтайском крае, где изначально сопровождение практики осуществлялось министерством финансов самостоятельно, для дальнейшего развития практики было принято решение сконцентрировать персонал и информационные ресурсы, необходимые для инициативного бюджетирования, в одной организационной структуре. На базе краевого автономного учреждения «Алтайский центр финансовых исследований» был создан «Центр инициативного бюджетирования»⁴.

В Красноярском крае и Ставропольском крае проектные центры сопровождают реализацию практики инициативного бюджетирования почти на всех ее этапах, начиная с подготовки предложений по корректировке практики на следующий цикл и проведения информационной кампании и тренингов на местах, заканчивая мониторингом реализации проектов.

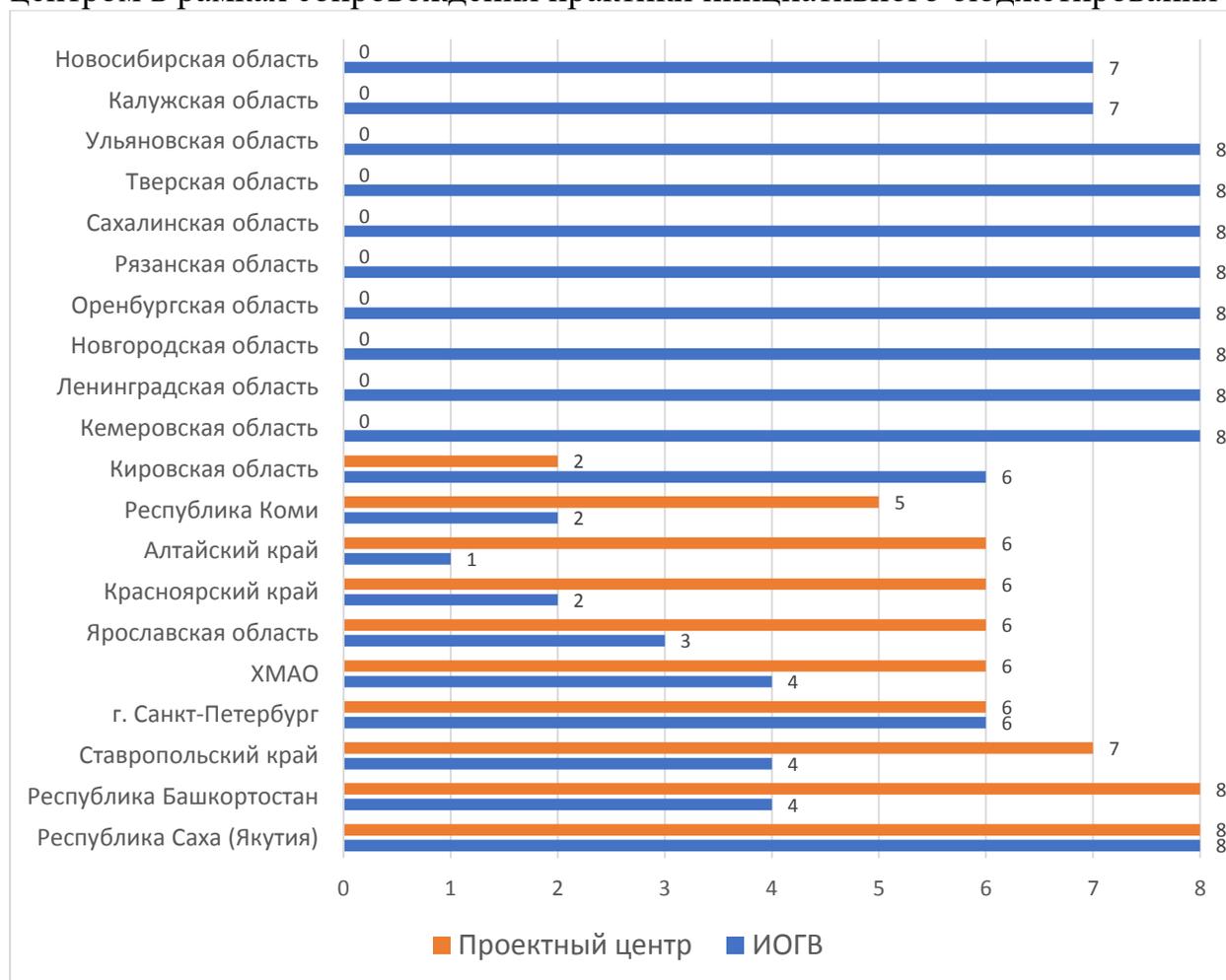
При привлечении внешней организации консультантов к реализации практики инициативного бюджетирования, как это происходит, например, в Кировской области и Санкт-Петербурге, исполнительные органы государственной власти заключает контракт с такими организациями на ограниченный набор задач по сопровождению. Чаще всего к таким задачам относятся: помощь в разработке или корректировке дизайна практики, помощь в разработке или корректировке методических документов, консультирование участников, проведение обучения и тренингов, проведение или помощь в проведении информационной кампании, обработка конкурсных заявок и подготовка к проведению конкурсного отбора.

Количественное распределение основных задач сопровождения между исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и проектными центрами, полученное по результатам опроса, отображено на Графике 1.

В ходе опроса все типы проектных центров, имея различные структуры и по-разному взаимодействуя с органами государственной власти и местного самоуправления, отметили, что имеют ограничения и нуждаются в развитии потенциала, в т.ч. через регулярное обучение/профессиональное развитие своих сотрудников и консультантов.

⁴ Подробнее см. на сайте <http://алтайпредлагай.рф/kontakty/>

График 1. Количество выполняемых задач исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и проектным центром в рамках сопровождения практики инициативного бюджетирования



В вопросе о профессиональном развитии сотрудников проектных центров кураторам региональных практик предлагалось выбрать из десяти сфер знаний и навыков те, которые наиболее актуальны для них на данный момент. Предложенные сферы затрагивали как общие вопросы, связанные с бюджетным процессом и местным самоуправлением, так и более узкие вопросы, непосредственно, относящиеся к инициативному бюджетированию.

Характеристика ответов кураторов практик представлена на Графике 2, а также подробнее в Таблице 2 Приложения 1 к настоящему обзору.

График 2. Оценка потребностей в расширении знаний работников проектных центров инициативного бюджетирования (количество ответов и доля среди всех ответов).

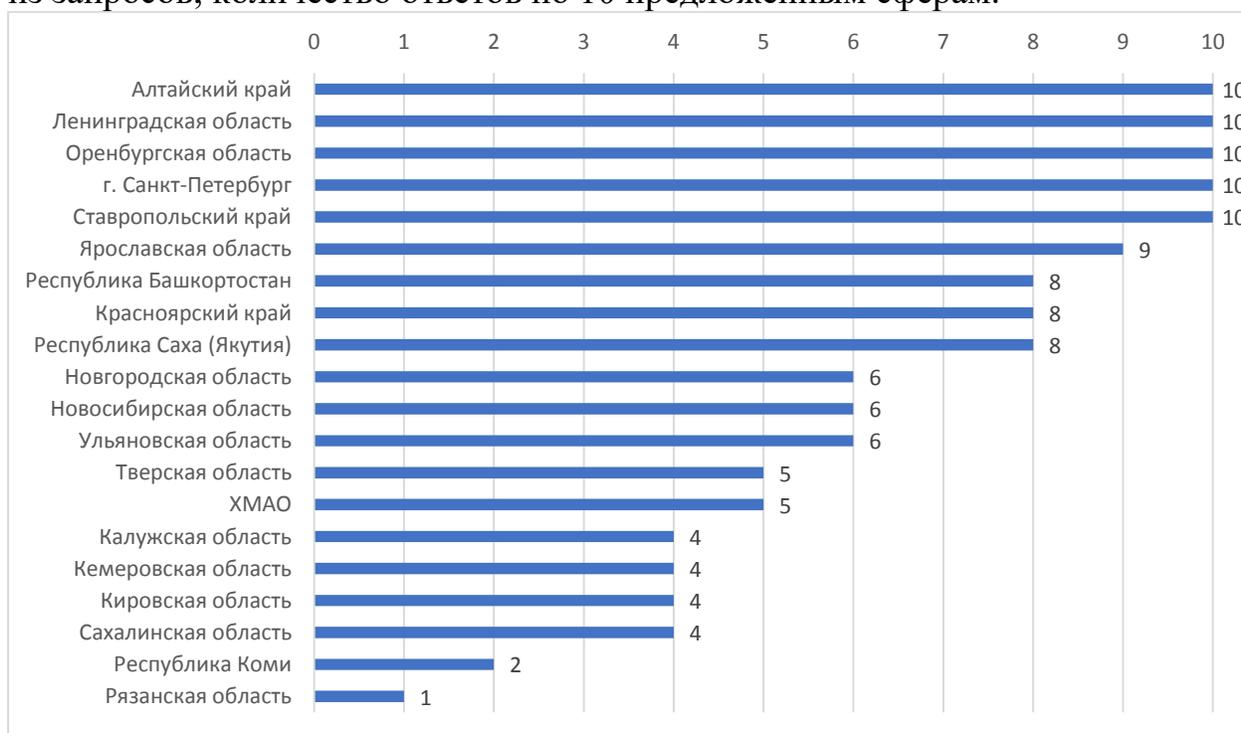


Наиболее важными кураторы региональных практик считают расширение знаний по «специализированным вопросам», в т.ч. касающимся вовлечения граждан и организаций в процесс принятия решений о распределении общественных финансов (14%), привлечения граждан к контролю за результатами бюджетных расходов и качества реализации проектов в рамках инициативного бюджетирования (13%), проведения закупочных процедур (12%), а также организации собраний граждан (12%).

Анализ потребностей в развитии конкретных региональных центров (см. График 3) показывает, что среди регионов с максимальным запросом на развитие (10 сфер компетенций из 10 предложенных) есть не только субъекты Российской Федерации, где практика инициативного бюджетирования находится на этапе внедрения (например, Ленинградская или Оренбургская области), и сотрудники только учатся сопровождению практики, но и регионы, где практика реализуется достаточно давно. Один из таких регионов, заявивших о высокой потребности в обучении – Ставропольский край, где практика инициативного бюджетирования (Программа поддержки местных инициатив) реализуется уже 12 лет. Подобная ситуация может быть связана с переходом региона от первой модели управления практикой (сопровождение практики инициативного бюджетирования силами исполнительного органа государственной власти) ко второй путем создания отдела инициативного бюджетирования в «Учебном центре министерства финансов Ставропольского края». Сегодня частично задачи по

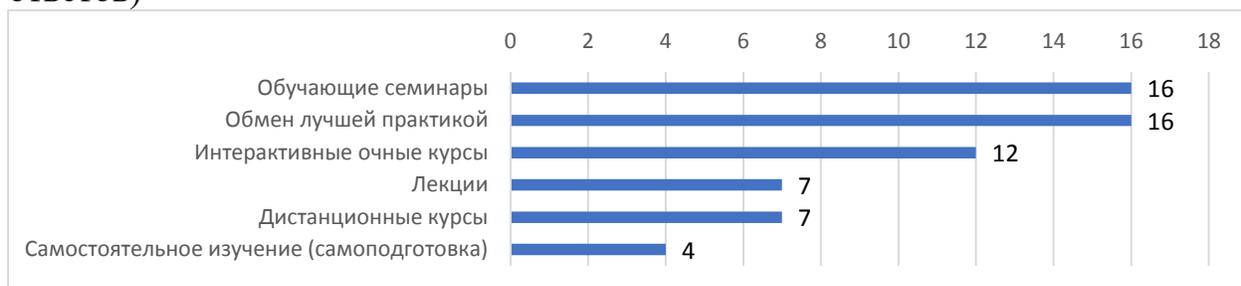
сопровождению практики инициативного бюджетирования на всех этапах переданы Учебному центру, в том числе: проведение обучения для участников в муниципальных образованиях, содействие проведению собраний жителей, сбор конкурсных заявок, подготовка документации к конкурсному отбору, заключение соглашений с муниципальными образованиями, мониторинг реализации проектов, сбор итоговых отчетов.

График 3. Оценка потребностей проектных центров в обучении, исходя из запросов; количество ответов по 10 предложенным сферам.



В качестве наиболее удобных форм обучения для совершенствования уровня подготовки работников проектных центров оказались обучающие семинары, обмен лучшей практикой и интерактивные очные курсы (см. График 4). Все эти форматы уже опробованы сотрудниками администраций и проектных центров как в рамках Проекта по развитию инициативного бюджетирования в регионах Российской Федерации, так и в рамках других обучающих мероприятий, и зарекомендовали себя как наиболее эффективные.

График 4. Предпочтительные формы обучения для проектных центров инициативного бюджетирования (количество ответов и доля среди всех ответов)



Кураторами региональных практик также высоко оценивается необходимость в получении информации о российских практиках инициативного бюджетирования и о новых разнообразных моделях партисипаторного бюджетирования в зарубежных странах (см. График 5). Кроме того, 13 из 20 опрошенных проектных центров отметили, что есть потребность или есть сильная потребность в получении регулярных консультаций (очных или онлайн) по практическим вопросам реализации практик инициативного бюджетирования (Таблица 3 в Приложении 1 к настоящему обзору).

График 5. Потребности проектных центров для осуществления сопровождения практик



График 6. Оценка потребностей проектных центров в обучении и дополнительной информации



Согласно результатам опроса, среди сотрудников проектных центров существует значительная потребность в обучении тому, как разрабатывать дизайн практик инициативного бюджетирования, в том числе и новых моделей (инициативное бюджетирование для школ, доходогенерирующих проектов при участии граждан и т.д.) (см. График 6 и Таблицу 4 в Приложении 1 к настоящему обзору).

1.3. Рекомендации по итогам проведенного исследования

1. При организации проектного центра инициативного бюджетирования органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации (местного самоуправления), принявшим решение о реализации на своей территории практик инициативного бюджетирования, следует учесть сложившуюся практику следующих моделей организации деятельности проектных центров в субъектах Российской Федерации:

1) самостоятельной реализации функций управления и сопровождения практики ИБ;

2) делегирования полностью или частично функции сопровождения практики государственным (муниципальным) учреждениям (в том числе подведомственным) или некоммерческим организациям, учрежденным муниципальными образованиями;

3) частичного делегирования функции сопровождения практики внешним организациям-консультантам.

2. При выборе первой модели следует учесть, что:

реализация практики инициативного бюджетирования фиксируется в положении об органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации (местного самоуправления) и его структурных подразделениях;

в должностных обязанностях соответствующих сотрудников органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации (местного самоуправления) фиксируются обязанности, связанные с реализацией практик инициативного бюджетирования.

3. При выборе второй модели следует учесть, что:

реализация практики инициативного бюджетирования на базе бюджетного или автономного учреждения осуществляется в рамках государственного (муниципального) задания;

в составе государственного (муниципального) учреждения образуется отдел или сектор по развитию инициативного бюджетирования;

сотрудники указанного отдела выполняют объем работы, связанный с инициативным бюджетированием, определенный государственным (муниципальным) заданием;

по результатам выполнения работ предоставляется отчет в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации (местного самоуправления).

4. При выборе третьей модели следует учесть, что:

а) выполнять функции проектного центра в данном случае может организация, действующая в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, и имеющая право, в соответствии со своим уставом, осуществлять и оказывать образовательные и консультационные услуги;

б) отбор подобной организации осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;

в) организация осуществляет свою деятельность по видам работ и срокам их выполнения в соответствии с государственным (муниципальным) контрактом;

г) по результатам выполнения работ предоставляется отчет в органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации (местного самоуправления).

5. Основной целью деятельности центра инициативного бюджетирования является обеспечение деятельности органов государственной власти (местного самоуправления) по вопросам реализации практик инициативного бюджетирования.

6. В задачи проектного центра инициативного бюджетирования входит: методическое сопровождение практик инициативного бюджетирования, разработка новых и подготовка предложений по внесению изменений в действующие нормативно-правовые документы, регламентирующие организацию практик инициативного бюджетирования, подготовка методических рекомендаций для участников проекта.

7. Функции проектного центра инициативного бюджетирования определяются законодательными и нормативно-правовыми актами, принятыми органами государственной власти субъектов Российской Федерации (местного самоуправления) в целях реализации практик инициативного бюджетирования, а также их функциональной структурой.

8. К функциям проектного центра инициативного бюджетирования могут быть отнесены:

подготовка предложений по моделям и практикам инициативного бюджетирования, предлагаемым к реализации;

учет, обработка и обобщение предложений от участников региональных и муниципальных практик инициативного бюджетирования; формирование для органов государственной власти и местного самоуправления на их основе предложений по принятию новых или корректировке действующих нормативно-правовых актов;

расчет целевых и дополнительных показателей региональных и муниципальных проектов инициативного бюджетирования;

обоснование эффективности и необходимости предлагаемых мероприятий, привлечения финансовых и организационных ресурсов, а также их вклада в достижение целей и показателей, выполнение региональной (муниципальной) практики инициативного бюджетирования;

подготовка и проведение информационных, обучающих мероприятий с участниками практики инициативного бюджетирования; подготовка и распространение соответствующих методических рекомендаций и образцов документов;

организация общественного обсуждения предложений для проектов инициативного бюджетирования, предусматривающих: а) формирование проектных идей и их оценку; б) обсуждение и отбор проектных идей на собраниях жителей населенных пунктов, конференциях (собраниях) делегатов в муниципальных образованиях, голосование на различных электронных площадках, а также в день проведения выборов органов власти и другие формы обсуждения; в) участие в проведении общественного обсуждения и оказание помощи инициаторам проектных предложений по их оформлению;

обобщение итогов обсуждений и оценок и подготовка на их основе итоговых материалов;

привлечение добровольцев (волонтеров) к участию в мероприятиях по организации общественного обсуждения (в том числе в фокус-группах, семинарах и др.);

организация вовлечения общественных организаций в практики инициативного бюджетирования в качестве инициаторов проектных предложений, экспертов и в других формах;

обеспечение контактов, сотрудничества и обмена опытом с проектными центрами субъектов Российской Федерации и муниципальными образованиями региона;

подготовка итоговых материалов по реализации проектов инициативного бюджетирования и представление их органам государственной власти и местного самоуправления;

организация распространения информации о ходе и итогах реализации практик инициативного бюджетирования в средствах массовой информации на региональном и муниципальном уровне.

9. При формировании штата проектного центра инициативного бюджетирования или определении сотрудников, осуществляющих данную работу, следует обратить внимание на необходимость того, чтобы указанные сотрудники обладали определенным набором компетенций, знаний, и/или было организовано обучение этим знаниям, в том числе:

отдельные положения Бюджетного кодекса Российской Федерации, включая статью 20 «Классификация доходов бюджетов», статью 21 «Классификация расходов бюджетов», статью 41 «Виды доходов бюджетов»;

положения Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации»: глава 3 «Вопросы местного значения», глава 5 «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления», глава 8 «Экономическая основа местного самоуправления»;

приказ Минфина России о порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения;

положения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;

основные нормы, правила, технические условия и другие документы, действующие в строительстве при проведении работ, связанных с выполнением государственного (муниципального) заказа.

10. Деятельность проектного центра инициативного бюджетирования следует организовать на основе принципа открытости для всех заинтересованных участников практик инициативного бюджетирования, прежде всего, инициаторов проектных идей.

11. Следует обеспечить возможность ознакомления участников с материалами о реализации практик инициативного бюджетирования, включая размещение информации на информационных ресурсах органов государственной власти (местного самоуправления) в сети Интернет.

12. Показатели эффективности и результативности реализации проектов инициативного бюджетирования следует определять и устанавливать исходя из принципов необходимости и достаточности для достижения целей и решения задач, связанных с вовлечением населения того или иного муниципального образования в процесс принятия решений о распределении общественных финансов в части исполнения его полномочий. Отдельные рекомендации по организации и проведению оценки эффектов и результатов реализации проектов инициативного бюджетирования приведены в разделе 1.4 настоящего обзора.

1.4. Организация и проведение оценки эффектов и результатов реализации проектов инициативного бюджетирования

Горизонт планирования показателей эффективности и результативности показателей проектов инициативного бюджетирования определяется в зависимости от целей и задач практики инициативного бюджетирования и осуществляется по годам, как правило, от одного до трех лет.

В методических и практических целях важно различать *показатели результативности* (которые могут включать непосредственные результаты и среднесрочные результаты) и *показатели эффективности* (долгосрочные эффекты или последствия), возникающие в связи с реализацией практик инициативного бюджетирования. Соответствующие результаты и эффекты по-разному оцениваются и учитываются в проектном управлении.

Непосредственные результаты являются прямым следствием мероприятий, осуществляемых в рамках конкретных региональных программ/проектов инициативного бюджетирования, полностью находятся «под контролем» дизайнеров / исполнителей и достигаются непосредственно в ходе проектного цикла. Измерение и оценка непосредственных результатов, как правило, не представляют технической сложности, т.к. они могут быть, с одной стороны, легко рассчитаны в рамках проектного мониторинга, а с другой стороны, без затруднений отнесены непосредственно к данной программе / проекту ИБ.

Как правило, к непосредственным результатам практик, связанных с вовлечением граждан, и, в частности, практик инициативного бюджетирования, относят результаты, связанные с расширением участия граждан в вопросах бюджета и развитии общественной инфраструктуры. Индикаторами соответствующих результатов могут быть, в частности:

количество граждан (доля в общей численности населения данного населенного пункта), принявших участие в отборе проектов, связанных с развитием общественной инфраструктуры, в рамках данной региональной программы / практики инициативного бюджетирования;

количество проектных предложений по развитию общественной инфраструктуры, подготовленных на основе приоритетов, определенных при участии населения, в рамках данной региональной программы / практики инициативного бюджетирования;

количество проектов по развитию общественной инфраструктуры, отобранных для финансирования при участии населения, в рамках данной региональной программы / практики инициативного бюджетирования;

количество созданных в рамках данной региональной программы / практики инициативного бюджетирования инициативных групп граждан (бюджетных комиссий), участвующих в подготовке проектов, связанных с развитием общественной инфраструктуры;

доля средств регионального (местного) бюджета, направленных на реализацию местных инициатив (инициативных проектов) и др.

Исходя из сложившегося в субъектах Российской Федерации опыта, показатели непосредственного результата, как правило, содержатся в заявке на участие в проекте инициативного бюджетирования и соглашении о предоставлении субсидии из регионального бюджета на поддержку местных инициатив.

В настоящий момент в действующих в субъектах Российской Федерации программных документах в качестве показателей используются именно показатели непосредственных результатов программ/проектов инициативного бюджетирования (примеры приведены в Приложении 3 к настоящему обзору).

При этом конкретный набор показателей для измерения результатов региональных программ / практик инициативного бюджетирования зависит от формулировки целей соответствующих практик / проектов (не тождественно целям инициативного бюджетирования в целом), которые могут несколько отличаться в регионах. Например, соответствующие цели могут быть сформулированы не как «расширение участия граждан в инициативных практиках и развитии общественной инфраструктуры», а как, например, «укрепление роли местных сообществ в инициативном бюджетировании и развитии общественной инфраструктуры» или «повышение эффективности решения проблем местного уровня за счет вовлечения граждан в инициативное бюджетирование».

Если непосредственные результаты практик инициативного бюджетирования так или иначе связаны с расширением участия граждан в процессе принятия решения, то **среднесрочные результаты** связаны с позитивными последствиями такого участия, в частности, с возможностью лучшего таргетирования и приоритизации проблем местного уровня и, как следствие, повышением эффективности их решения. Механизм практик инициативного бюджетирования настроен таким образом, что участие

населения позволяет определить именно те населенные пункты (сообщества), где социальные проблемы являются наиболее актуальными, и именно те проблемы, которые являются наиболее актуальными в данных населенных пунктах.

Индикаторами среднесрочных результатов/эффектов могут быть, в частности:

динамика софинансирования проектов со стороны населения, юридических лиц, муниципалитетов (позитивная динамика софинансирования свидетельствует о востребованности программ / практик инициативного бюджетирования целевой аудиторией и их готовности соучаствовать в их реализации);

показатели использования (востребованности) инфраструктурных объектов, созданных в результате программ инициативного бюджетирования; изменение структуры местных бюджетов на основе приоритетов населения;

повышение эффективности бюджетных средств, в частности, за счет более эффективного общественного контроля;

рост удовлетворенности населения качеством решения местных проблем и действиями органов местного самоуправления.

С точки зрения управления и отчетности среднесрочные результаты и эффекты, как правило, лежат за рамками конкретных проектов, а соответствующие индикаторы не относятся к индикаторам оценки эффективности. Отчасти это происходит потому, что часть из них (например, структура софинансирования, востребованность объектов) находится «вне контроля» исполнителей или достигаются с временным лагом, выходящим за рамки проекта (например, рост удовлетворенности граждан решением вопросов местного значения). Вместе с тем их последующий учет и оценка не менее важны, т.к. эти результаты и эффекты наилучшим образом дают представление о достижении конечных стратегических целей инициативного бюджетирования (в отличие от целей отдельных проектов).

В свою очередь, **долгосрочные эффекты (последствия)** инициативного бюджетирования отражают долгосрочные социальные и институциональные изменения, возникающие в ходе реализации инициативного бюджетирования. К такого рода эффектам, в частности, относятся:

устойчивый рост доверия населения к действиям органов власти вследствие реализации практик инициативного бюджетирования;

изменение восприятия населением собственной роли в местном развитии: рост социальной активности населения, снижение иждивенческих настроений; развитие института общественного контроля; изменение мотивации по отношению к уплате налогов;

развитие социального капитала на уровне местных сообществ, усиление их сплоченности, способности коллективно решать проблемы местного уровня; формирование института добрососедства и др.

В конечном счете, долгосрочные эффекты инициативного бюджетирования создают предпосылки для изменения качества жизни населения и устойчивого долгосрочного развития местных сообществ. Долгосрочные эффекты наиболее сложны в измерении и оценке. Наибольшую техническую сложность представляет их непосредственное соотнесение с практиками / проектами инициативного бюджетирования.

Кроме того, данные эффекты выявляются лишь по истечении достаточно продолжительной по времени реализации ИБ. В результате, для измерения соответствующих эффектов используются сложные количественные методы социологии, основанные на сравнении результатов в экспериментальных и контрольных группах. Оценка долгосрочных эффектов инициативного бюджетирования в большинстве субъектов Российской Федерации только планируется, однако уже сейчас есть отдельные свидетельства, указывающие на позитивные долгосрочные изменения в отдельных регионах, прежде всего, в части развития социального капитала и изменение поведения населения на территориях, реализующих инициативное бюджетирование на протяжении достаточно продолжительного времени.

Наконец, реализация инициативного бюджетирования связана со значительными косвенными эффектами, которые не связаны непосредственно с целями инициативного бюджетирования, но представляют собой позитивные внешние эффекты. В частности, к такого рода эффектам можно отнести: развитие управленческих / проектных / общих навыков и компетенций у сотрудников органов местного самоуправления; развитие финансовой и бюджетной грамотности населения и др.

Таблица 1. Перечень проектных центров инициативного бюджетирования, участвовавших в опросе

№	Субъект Российской Федерации	Орган исполнительной власти, реализующий ИБ	Название структуры, которая осуществляет функции проектного центра
1. Исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, самостоятельно реализующие функции управления и сопровождения практики ИБ			
1.	Калужская область	Министерство финансов Калужской области	Отдел межбюджетных отношений управления по бюджетной политике министерства финансов Калужской области
2.	Кемеровская область	Главное финансовое управление Кемеровской области	Контрольно-аналитический отдел, главное финансовое управление Кемеровской области
3.	Ленинградская область	Комитет по местному самоуправлению, межнациональным и межконфессиональным отношениям Ленинградской области	Отдел методической и правовой работы Комитета по местному самоуправлению, межнациональным и межконфессиональным отношениям Ленинградской области
4.	Оренбургская область	Министерство финансов Оренбургской области	Отдел анализа финансового менеджмента министерства финансов Оренбургской области
5.	Рязанская область	Министерство по делам территорий и информационной политике Рязанской области	Отдел методической поддержки местного самоуправления министерства по делам территорий и информационной политике Рязанской области
6.	Сахалинская область	Министерство финансов Сахалинской области	Департамент бюджетной политики министерства финансов Сахалинской области
7.	Тверская область	Министерство финансов Тверской области	Сектор проектного управления и инициативного бюджетирования бюджетного управления Министерства финансов Тверской области
8.	Ульяновская область	Министерство финансов Ульяновской области	Экспертно-аналитический отдел департамента планирования бюджета Министерства финансов Ульяновской области, отдел межбюджетных отношений департамента планирования бюджета Министерства финансов Ульяновской области

№	Субъект Российской Федерации	Орган исполнительной власти, реализующий ИБ	Название структуры, которая осуществляет функции проектного центра
2. Исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, делегирующие полностью или частично функции сопровождения практики ИБ государственным (муниципальным) учреждениям (в том числе подведомственным) или некоммерческим организациям, учрежденным муниципальными образованиями			
9.	Алтайский край	Министерство финансов Алтайского края	Краевое автономное учреждение «Алтайский центр финансовых исследований»
10.	Красноярский край	Министерство финансов Красноярского края	Красноярское краевое ГБУ дополнительного профессионального образования «Институт государственного и муниципального управления при Правительстве Красноярского края»
11.	Новгородская область	Администрация губернатора Новгородской области	Государственное областное казенное учреждение «Центр муниципальной правовой информации»
12.	Новосибирская область	Министерство финансов и налоговой политики Новосибирской области	Подведомственная организация Министерства финансов и налоговой политики Новосибирской области Государственное казенное учреждение Новосибирской области «Региональный информационный центр» (ГКУ НСО «РИЦ»)
13.	Республика Башкортостан	Министерство финансов Республики Башкортостан	Центр изучения гражданских инициатив ГАНУ «Институт стратегических исследований Республики Башкортостан» ГБНУ «Академия наук Республики Башкортостан»
14.	Республика Коми	Администрация главы Республики Коми	Проектный центр инициативного бюджетирования при КРАГСИУ (Коми республиканская академия государственной службы и управления)
15.	Республика Саха (Якутия)	Министерство финансов Республики Саха (Якутия)	Офис Программы поддержки местных инициатив в Министерстве финансов Республики Саха (Якутия)
16.	Ставропольский край	Министерство финансов Ставропольского края	Отдел инициативного бюджетирования государственного казённого учреждения дополнительного образования «Учебный центр министерства финансов Ставропольского края»
17.	ХМАО-Югра	Департамент финансов, Департамент общественных и	Центр инициативного бюджетирования Югры, отдел АУ «Центр Открытый регион» Подведомственного

№	Субъект Российской Федерации	Орган исполнительной власти, реализующий ИБ	Название структуры, которая осуществляет функции проектного центра
		внешних связей	Департаменту общественных и внешних связей Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.
18.	Ярославская область	Департамент финансов Ярославской области, Департамент региональной политики и взаимодействия с органами местного самоуправления Ярославской области	Проектный офис Губернаторского проекта «Решаем вместе!» (Ассоциация «Совет муниципальных образований Ярославской области»)
3. Исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, частично делегирующие функции сопровождения практики ИБ внешним организациям-консультантам			
19.	Кировская область	Министерство социального развития Кировской области, Отдел управления проектами и программами	Офис консультантов инициативного бюджетирования
20.	г. Санкт-Петербург	Комитет финансов Санкт-Петербурга, Аналитический отдел	АНО Институт научных исследований Европейского университета в Санкт-Петербурге (ЕУСПб)

Таблица 3. Есть потребность и есть сильная потребность (оценки 4 и 5) по направлениям

Субъект Российской Федерации	информация о новых разнообразных моделях партисипаторного бюджетирования из международного опыта	получение регулярных консультаций по практическим вопросам реализации практик инициативного бюджетирования	обучение сотрудников и консультантов проектных центров	информация о российских практиках инициативного бюджетирования	помощь в подготовке методических документов по инициативному бюджетированию	автоматизированная система для обработки заявок и мониторинга проектов	помощь в подготовке проектов нормативно-правовых актов для реализации практик(и) инициативного бюджетирования
Алтайский край							
Калужская область							
Кемеровская область							
Кировская область							
Красноярский край							
Ленинградская область							
Новгородская область							
Новосибирская область							
Оренбургская область							
Республика Башкортостан							
Республика Коми							
Республика Саха (Якутия)							
Рязанская область							

Субъект Российской Федерации	информация о новых разнообразных моделях партисипаторного бюджетирования из международного опыта	получение регулярных консультаций по практическим вопросам реализации практик инициативного бюджетирования	обучение сотрудников и консультантов проектных центров	информация о российских практиках инициативного бюджетирования	помощь в подготовке методических документов по инициативному бюджетированию	автоматизированная система для обработки заявок и мониторинга проектов	помощь в подготовке проектов нормативно-правовых актов для реализации практик(и) инициативного бюджетирования
Санкт-Петербург							
Сахалинская область							
Ставропольский край							
Тверская область							
Ульяновская область							
ХМАО							
Ярославская область							

Таблица 4. Есть потребность и есть сильная потребность (оценки 4 и 5) в обучении, дополнительной информации

Субъект Российской Федерации	Дизайн и внедрение новых моделей инициативного бюджетирования (в т.ч. школьного партисипаторного бюджетирования, инклюзивных практик инициативного бюджетирования, доходогенерирующих проектов с участием граждан, др.)	Вопросы стратегического развития инициативного бюджетирования в России	Вопросы практического внедрения практик инициативного бюджетирования
Алтайский край			
Калужская область			
Кемеровская область			
Кировская область			
Красноярский край			
Ленинградская область			
Новгородская область			
Новосибирская область			
Оренбургская область			
Республика Башкортостан			
Республика Коми			
Республика Саха (Якутия)			
Рязанская область			
Санкт-Петербург			
Сахалинская область			
Ставропольский край			
Тверская область			
Ульяновская область			
ХМАО			
Ярославская область			

Примеры организации деятельности в проектных центрах различного типа

1. Исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, самостоятельно реализующие функции управления и сопровождения практики инициативного бюджетирования

Министерство финансов Оренбургской области

Сопровождением практики инициативного бюджетирования в Оренбургской области занимаются три сотрудника министерства финансов, которое является организатором конкурсного отбора и осуществляет разработку и доработку методологии и нормативно-правовых актов, обучение, обработку конкурсных заявок, проведение конкурсного отбора. После конкурсного отбора к работе подключаются по два сотрудника трех главных распорядителей бюджетных средств – министерства молодежной политики, спорта и туризма, министерства строительства, жилищно-коммунального и дорожного хозяйства и министерства культуры и внешних связей, участвующих в реализации ИБ. Всего со стороны исполнительных органов государственной власти в процессе сопровождения практики ИБ заняты 9 человек.

Обучение участников практики ИБ в муниципалитетах интегрировано в два мероприятия министерства финансов: выездные мероприятия с оказанием методологической поддержки и «зональные» семинары.

Сбор и обработка конкурсных заявок, создание рейтинга заявок для проведения конкурсного отбора осуществляется тремя сотрудниками министерства финансов Оренбургской области с помощью автоматизированной системы управления.

Консультационную и сопровождающую роль процесса ИБ взял на себя общественный совет при министерстве финансов, состоящий из 15 человек. За каждым членом совета закреплено 2-3 территории (муниципальный район или городской округ, в состав которого входят сельские населенные пункты). В начале каждого цикла практики ИБ члены общественного совета посещают выездные обучающие мероприятия, а затем консультируют территории по всем вопросам участия в программе ИБ, по необходимости выезжая в муниципалитет для оказания поддержки в проведении собрания, для консультации или мониторинга. Кроме того, члены общественного совета имеют в автоматизированной системе управления доступ к просмотру конкурсных заявок закрепленных за ними территорий, что позволяет им

помогать муниципалитетам дорабатывать заявки. Общественный совет – это совещательно-консультативный орган, и работа членов совета не оплачивается, но для оказания консультаций муниципалитетам министерство предоставляет материально-техническое обеспечение, например, транспорт для выезда в район для проведения собрания с жителями.

2. Исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, делегирующие полностью или частично функции сопровождения практики государственным (муниципальным) учреждениям (в том числе подведомственным) или некоммерческим организациям, учрежденным муниципальными образованиями

Институт государственного и муниципального управления при
Правительстве Красноярского края

Проектный центр практики инициативного бюджетирования Красноярского края сформирован из сотрудников регионального министерства финансов (оператор Программы) и Института государственного и муниципального управления при Правительстве Красноярского края, который в соответствии с нормативно-правовыми актами, регулирующими инициативное бюджетирование в регионе, осуществляет первый прием конкурсных заявок. Специалист министерства финансов занимается текущим консультированием органов местного самоуправления по практике ИБ, мониторингом работы муниципальных образований с документами по предоставлению субсидий, обработкой и подготовкой заявок для проведения конкурсной комиссии.

В институте изначально было открыто 4 ставки для консультантов, с расширением практики ИБ в регионе количество ставок увеличились до 7 для расширения потребностей проектного центра, например, по разработке дизайна и оказания информационной поддержки участникам ИБ. В задачи по сопровождению практики, стоящие перед институтом, входят: обучение, включая очное обучение и консультирование на всех этапах, разработка методических рекомендаций, мониторинг участия муниципальных образований в практике ИБ на всех этапах, прием и проверка конкурсных заявок, подготовка рейтинговых таблиц к конкурсному отбору, подготовка предложений по улучшению практики ИБ и др.

Работа института в каждом новом цикле практики ИБ начинается с обучения участников, которое проводится отдельно для только присоединившихся к практике ИБ муниципальных образований и для опытных муниципальных образований. Семинары для новых муниципальных

образований разъясняют подходы инициативного бюджетирования, особенности работы с жителями, знакомят с архитектурой самой практики ИБ.

На этапе подготовки и проведения итоговых собраний участники проходят дистанционное обучение и получают консультационную помощь от проектного центра. За каждым районом закреплен свой консультант (каждый консультант курирует несколько районов), который в том числе выезжает на итоговое собрание.

На этапе подготовки конкурсной заявки муниципальное образование может предоставить консультанту на первичную проверку протокол итогового собрания и заявку. Параллельно институт осуществляет мониторинг собраний, участие инициативных групп, собирает информацию по типам отобранных проектов, составляет статистику.

Институт принимает решение о приеме поступивших заявок от муниципальных образований на основании соответствия формальным требованиям к заявкам и формирует таблицу с оценкой заявок по критериям. Таблица и бумажные версии заявок передаются в министерство финансов, где принимается решение о достоверности предоставленной информации и оценке по критериям. После подтверждения достоверности министерство передает рейтинг в конкурсную комиссию.

По результатам конкурсного отбора институт начинает работу с территориями по реализации проектов. Организуются вебинары по вопросам работы с жителями, включения в работу инициативной группы, отдельными положениями Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», по сбору средств софинансирования. Кроме того, повторно освещаются вопросы подготовки и проведения итогового собрания и подготовки конкурсной заявки, так как ощущается нехватка знаний и навыков по этой теме у кураторов практики ИБ в муниципалитетах.

Институт проводит мониторинг реализации проектов с июня по декабрь. Районы собирают с поселений и предоставляют в институт информацию о ходе сбора средств софинансирования, о прохождении экспертизы достоверности сметных расчетов, о ходе торгов, заключении и реализации контрактов, выполнении торгов. Обобщенная информация передается в министерство финансов. При обнаружении затруднений институт и министерство финансов оказывают помощь для их разрешения.

Институт помогает муниципальным образованиям подготовить открытие реализованных объектов, организовать праздничные мероприятия. Помимо этого, институт выстраивает информационное сопровождение, ставя

перед собой две задачи: продвижение практики ИБ на территории Красноярского края, а также демонстрация муниципалитетам на своем примере, как организовать информационное сопровождение на своих территориях.

В июне проектный центр формирует предложения по практике ИБ (например, предложения по изменениям формулировок с двойным толкованием, а также по развитию практики) и передает их в министерство финансов.

3. Исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации (органы местного самоуправления муниципального образования), частично делегирующие функции сопровождения практики внешним организациям-консультантам

Министерство социального развития Кировской области

Управление и сопровождение практики ИБ Кировской области осуществляется силами сотрудников отдела программ развития министерства социального развития. Кураторы практики от исполнительного органа государственной власти запускают цикл инициативного бюджетирования, редактируют и дорабатывают методику и нормативно-правовые акты, проводят обучение муниципалитетов и принимают конкурсные заявки, проводят конкурсный отбор.

Основное обучение проходит посредством трех видов мероприятий: видеоконференцсвязь, десятидневные «кустовые» семинары и выездные мероприятия в сотрудничестве с Ассоциацией муниципальных образований.

Министерство задействует консультантов по ИБ для выполнения двух задач: обучение кураторов практики ИБ в муниципалитетах и их консультирование на всех этапах, сопровождение практики ИБ. При этом критериями эффективности их работы являются проведенные семинары и посещенные собрания в том количестве, которое установлено контрактом. Среди требований к консультантам – наличие разносторонних компетенций для возможности консультирования участников практики ИБ по требующимся вопросам. В 2019 году консультантами были проведены 530 собраний жителей.

**Примеры показателей результативности приоритетных проектов,
государственных программ и программ развития инициативного
бюджетирования в субъектах Российской Федерации**

**1. Государственная программа
САМАРСКАЯ ОБЛАСТЬ⁵**

Стратегические показатели/ индикаторы:

доля поселений муниципальных районов, городских округов и внутригородских районов городского округа Самара, направивших заявку на участие в конкурсе общественных проектов или заявку на предоставление из областного бюджета субсидий, направленных на решение вопросов местного значения и связанных с реализацией мероприятий по поддержке решений референдумов (сходов) об использовании средств самообложения граждан (только для сельских поселений), в общем количестве поселений муниципальных районов, городских округов и внутригородских районов городского округа Самара

Тактические показатели/ индикаторы:

количество должностных лиц органов местного самоуправления, прошедших обучение по вопросам взаимодействия с населением;

количество представителей общественных советов, созданных при органах местного самоуправления, территориального общественного самоуправления, прошедших обучение по вопросам взаимодействия с органами местного самоуправления;

количество представителей общественных советов, созданных при органах местного самоуправления, территориального общественного самоуправления, и прошедших обучение по вопросам взаимодействия с населением в целях осуществления контроля за ходом реализации общественных проектов и решений референдумов (сходов);

количество инициированных общественных проектов;

количество граждан, в интересах которых решаются социально значимые вопросы в рамках реализации государственной программы (далее - благополучатели) по итогам реализации общественных проектов;

количество принятых решений референдумов (сходов);

⁵ государственная программа Самарской области «Поддержка инициатив населения муниципальных образований в Самарской области» на 2017 - 2025 годы, утверждена постановлением Правительства Самарской области от 17.05.2017 №323. <http://docs.cntd.ru/document/434615302>

количество реализованных решений референдумов (сходов);
 количество благополучателей по итогам реализации общественных проектов;
 количество благополучателей по итогам реализации решений референдумов (сходов)

2. Приоритетная региональная программа

РЕСПУБЛИКА БАШКОРТОСТАН⁶

Целевые показатели программы:

доля муниципальных районов и городских округов Республики Башкортостан, участвующих в проектах инициативного бюджетирования;
 объем софинансирования в проекты инициативного бюджетирования из внебюджетных источников;
 количество населенных пунктов Республики Башкортостан, жители которых приняли участие в проектах инициативного бюджетирования.

3. Приоритетный проект

ОРЕНБУРГСКАЯ ОБЛАСТЬ⁷

Показатели приоритетного проекта:

доля вовлечения жителей в процесс выбора проектов общественной инфраструктуры, основанного на местных инициативах, процент;
 доля завершенных проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах, процент;
 количество реализованных проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах, проект.

УЛЬЯНОВСКАЯ ОБЛАСТЬ⁸

Показатели проекта:

⁶ распоряжение Правительства РБ от 25 сентября 2018 года № 911-р "Приоритетная региональная программа «Развитие инициативного бюджетирования в Республике Башкортостан» <https://minfin.bashkortostan.ru/documents/active/212260/>

⁷ приоритетный проект «Вовлечение жителей муниципальных образований Оренбургской области в процесс выбора и реализации проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах» от 21 декабря 2017 г. <http://project.orb.ru/prioritetnye-proekty-orenburgskoj-o/>

⁸ региональный приоритетный проект «Поддержка местных инициатив на территории Ульяновской области» в рамках Государственной программы Ульяновской области «Управление государственными финансами Ульяновской области» на 2015-2021 годы (Паспорт проекта от 26 декабря 2018 года) <http://ufo.ulntc.ru/index.php?mgf=ppmi/proekt>

количество проектов развития муниципальных образований Ульяновской области, подготовленных на основе местных инициатив граждан (далее – проекты развития), в целях софинансирования реализации которых местным бюджетам предоставляются субсидии их областного бюджета, единиц;

доля населения муниципальных образований Ульяновской области, которые получают пользу от реализации проектов развития, в общей численности населения муниципальных образований Ульяновской области, на территории которых реализуются проекты развития, процент;

доля муниципальных образований Ульяновской области, принявших участие в конкурсном отборе проектов развития, общем количестве муниципальных образований Ульяновской области, процент.

4. Программа развития

САХАЛИНСКАЯ ОБЛАСТЬ⁹

Программой предусматривается достижение следующих целевых показателей:

на 2017 год - реализация не менее 5 общественно значимых проектов в административных образованиях пилотных территорий (не менее 2 муниципальных образований);

на 2018 год - реализация не менее 15 общественно значимых проектов на территории не менее 15 муниципальных образований;

на 2019 год - реализация не менее 27 общественно значимых проектов на территории всех муниципальных образований.

МОСКОВСКАЯ ОБЛАСТЬ¹⁰

Показатели:

1). Количество заявок, в том числе:

количество заявок на реализацию проектов (считаются заявки, допущенные к участию в интернет-голосовании);

количество заявок, прошедших на региональный этап (считаются заявки, выбранные муниципальной комиссией из финалистов интернет-голосования на публичных обсуждениях в муниципальных районах и городских округах);

⁹ распоряжение от 22 февраля 2017 года n 107-р «Об утверждении программы развития инициативного бюджетирования в Сахалинской области на 2017 - 2019 годы»
<http://docs.cntd.ru/document/543737849>

¹⁰ программа развития инициативного бюджетирования в Московской области на 2017-2020 годы
<http://novadm.ru/upload/news/20170531/004.docx>

количество заявок, прошедшие минимальный порог софинансирования населением (собранных более 1% от общей стоимости проекта);

количество заявок-победителей, получивших финансирование в данном году.

2). Типология проектов — количество, а также процентное соотношение от общего числа проектов каждого типа из стандартного перечня:

объекты водоснабжения, водоотведения;

автомобильные дороги местного значения и сооружения на них;

объекты уличного освещения;

объекты для обеспечения первичных мер пожарной безопасности;

объекты для обеспечения жителей услугами бытового обслуживания;

учреждения библиотечного обслуживания населения;

объекты культурного наследия (памятники, музеи);

образовательные и культурные учреждения;

объекты физической культуры и массового спорта;

обустройство игровых площадок;

места массового отдыха населения и объекты организации благоустройства;

места захоронения;

объекты сбора (в том числе отдельного) твердых коммунальных/бытовых отходов и мусора;

событийные проекты (праздники, фестивали);

иные объекты.

3). Стоимость проектов, реализованных в данном году, в том числе:

общий объём средств, направленных из различных источников на реализацию проектов;

объём субсидий на реализацию проектов из бюджета Московской области в процентном соотношении от общего объёма средств, а также в процентном соотношении от бюджета Московской области;

объём софинансирования из бюджетов муниципальных образований в процентном соотношении от общего объёма средств;

объём софинансирования со стороны населения, юридических лиц в процентном соотношении от общего объёма средств.

4). Количество и доля муниципальных образований каждого типа, от которых в данном году поступили проектные заявки на конкурс, в том числе: сельские поселения; городские поселения; муниципальные районы; городские округа.

- 5). Количество консультантов, задействованных в реализации практики в субъекте Российской Федерации.
- 6). Количество благополучателей, в том числе: количество реальных благополучателей (сумма числа благополучателей, заявленных во всех проектах, получивших финансирование и реализованных в данном году).

Сравнение механизмов сопровождения в практиках партисипаторного (инициативного) бюджетирования в России с международной практикой

Механизмы управления и сопровождения практик партисипаторного¹¹ бюджетирования разнообразны и в значительной степени зависят от контекста: традиций муниципального самоуправления, размера и статуса субъектов практики, ключевых характеристик самой практики и т.д. Ниже рассмотрены несколько характерных примеров различных подходов к организации управления/сопровождения практик: Португалия (на примере г. Кашкайша), США (на примере г. Нью-Йорка), Южная Корея (на примере г. Сеула), Германия (на примере г. Эберсвальде) и Шотландия (на примере г. Глазго), а также рассмотрен пример Российской Федерации в контексте приведенного международного опыта.

I. Кашкайш (Португалия): муниципальная администрация и индивидуальные консультанты. Роль разработчиков дизайна практик в Португалии традиционно принадлежит независимым консультантам (несколько групп). Эти же консультанты проводят обучение основных участников (главным образом, групп, ответственных за реализацию партисипаторного бюджетирования в муниципальных администрациях) в соответствии с разработанными методическими материалами. Они же оказывают содействие муниципалитетам в ежегодном анализе результатов и выработке рекомендаций по совершенствованию практик. Задачи по проведению информационной кампании, сбору проектных предложений и организации обсуждений, доработке проектных предложений, организации голосования, автоматизации процессов и мониторинга ложатся на муниципальные администрации. К отдельным задачам, прежде всего, к организации и модерированию обсуждений, привлекаются волонтеры, но их роль ограничена, и часто в этом качестве выступают сотрудники других департаментов администрации.

Таким образом, модель организации сопровождения г. Кашкайш характеризуется значительной ресурсной нагрузкой на реализующую практику муниципальную администрацию. В частности, в Кашкайше вопросами партисипаторного бюджетирования непосредственно занимаются 10 сотрудников муниципалитета.

¹¹ Здесь и далее – для целей настоящего обзора термин «партисипаторное бюджетирование» употребляется как синоним «инициативного бюджетирования», применительно к иностранным практикам.

II. Нью-Йорк (США): общественность, волонтеры и независимые консультанты. Реализация практики партисипаторного бюджетирования на уровне города поддерживается и координируется Городским комитетом партисипаторного бюджетирования¹², который формируется для каждого очередного цикла партисипаторного бюджетирования. В него входят служащие из нью-йоркской мэрии, представители гражданских организаций (местные ассоциации граждан, неправительственные организации и т. д.) и других заинтересованных сторон, местные жители, а также представители районных комитетов партисипаторного бюджетирования. Городской комитет формулирует рамки и правила для практики партисипаторного бюджетирования, направленные, в частности, на привлечение жителей, которые наиболее отстранены от участия в решении проблем своего района/города.

Реализация партисипаторного бюджетирования осуществляется на уровне районных администраций. В каждом участвующем районе создается районный комитет с аналогичной городскому комитету структурой. Финансовые ресурсы, которые могут быть привлечены для реализации партисипаторного бюджетирования, как правило, ограничены депутатскими фондами (около 1-1,5 млн долларов на район). Сотрудники, занимающиеся партисипаторным бюджетированием на постоянной основе, как правило, отсутствуют. Роль районных администраций заключается в политической и информационной (а точнее, агитационной) поддержке партисипаторного бюджетирования, финансированию процесса и организации голосования.

Данный контекст обуславливает приоритетность роли общественности, волонтеров и независимых консультантов. Подобно модели г. Кашкайш, независимые консультанты играют ведущую роль в разработке дизайна практик, проведении тренингов участников и анализе результатов. В отдельных случаях консультанты оказывают поддержку в организации обсуждений. При этом основная нагрузка по совершенствованию дизайна проекта, проведению информационной кампании, организации сбора и обсуждения предложений, проведению технического анализа и доработки проектных предложений, мониторинга ложится на волонтеров, которые работают в форме общественных комиссий (разработка дизайна и определение целевых групп, мониторинг и анализ результатов) или «бюджетных делегатов» (информирование граждан, сбор проектных идей, организация обсуждений, предварительный анализ и доработка проектных

¹² Participatory Budgeting Rulebook 2017-2018. New York City Council. URL: <https://www.dropbox.com/s/hq4jlf5y3zxlmwX/PBNYC%202017-18%28Rulebook%29%20English%20Singal%20Pages%202.pdf?dl=0>

предложений). В отдельных случаях для профессионального модерирования обсуждений и/или организации работы с отдельными сообществами (например, мигрантами) привлекаются дополнительные консультанты (индивидуальные или некоммерческие организации).

III. Глазго (Шотландия): национальное правительство, общественные организации и волонтеры. Контекст реализации партисипаторного бюджетирования в Шотландии характеризуется, с одной стороны, большим количеством субъектов, реализующих различные практики партисипаторного бюджетирования (муниципалитеты, общины в рамках муниципалитетов, общественные организации, и т.д.), и с другой стороны, ограниченными ресурсными возможностями и низким потенциалом большинства муниципалитетов.

В данной ситуации значительную роль в развитии партисипаторного бюджетирования взяло на себя национальное правительство, которое создало целый ряд инструментов (например, интернет-платформу ‘PB Scotland’¹³, соглашение, подписанное между Правительством Шотландии и Ассоциацией местных органов власти^{14, 15}, общественную рабочую группу партисипаторного бюджетирования при национальном правительстве, Центр развития сообществ Шотландии¹⁶, Фонд общественного выбора (“Community Choices”) и др.), нацеленных на развитие партисипаторного бюджетирования и в том числе на его информационную, методологическую и аналитическую поддержку; содействовало формированию нетворкинга (‘networking’)¹⁷; финансировало проведение масштабных тренингов для представителей всех муниципальных администраций. Кроме того, национальное правительство до 2019 года предоставляло софинансирование до 50% муниципалитетам, принявшим решение о реализации практик партисипаторного бюджетирования.

Значительную роль в реализации практик партисипаторного бюджетирования в Шотландии играют общественные организации, которые проводят системную работу по вовлечению в партисипаторное бюджетирование отдельных социальных групп (например, лиц с ограниченными возможностями) на всех этапах цикла. Кроме того, в реализации практик активно участвуют волонтеры, которые играют важную

¹³ Платформа ‘PB Scotland’ доступна по ссылке: <https://pbscotland.scot/>

¹⁴ О соглашении см., например: <https://news.gov.scot/news/more-choice-for-communities>.

¹⁵ Подробнее об Ассоциации муниципалитетов Шотландии см. на сайте <https://www.cosla.gov.uk/>

¹⁶ Подробнее о Центре развития сообществ Шотландии (Scottish Community Development Center) см. на сайте <https://www.scdc.org.uk/>

¹⁷ Сеть (нетворкинг) партисипаторного бюджетирования в Шотландии насчитывает 1059 участников (на момент подготовки публикации), <https://pbscotland.scot/network>

роль в определении параметров и мониторинге практик в формате Совета граждан (Citizen's panel).

IV. Сеул (Южная Корея): администрации города и городских районов, волонтеры (городской и районные комитеты по управлению практикой)¹⁸. В соответствии с постановлением администрации города о партисипаторном бюджетировании для общего управления практикой создан Городской комитет партисипаторного бюджетирования, который принимает все важные решения по партисипаторному бюджетированию, включая рассмотрение и приоритизацию проектных предложений (прямым голосованием членов комитета). Комитет состоит из 250 человек. Не менее, чем 150 из них (не менее 6 человек от каждого района) – это обычные граждане, которые по собственному желанию участвуют в работе Комитета. Если желающих слишком много, члены Комитета выбираются жеребьевкой. Кроме того, городской совет Сеула может рекомендовать 25 человек, еще по одному члену может рекомендовать каждый из 25 районных советов. Еще 25 членов комитета представляют 25 общественных организаций, выбранных жеребьевкой.

Основные функции Городского комитета партисипаторного бюджетирования в Сеуле: 1) сбор мнений и проектных предложений для средне- и долгосрочного планирования развития города и для подготовки инвестиционных проектов; 2) обсуждение мнений, проектов и планов; 3) приоритизация (прямым голосованием) проектных предложений, которые соотносятся с итогами голосования репрезентативной выборки населения, после чего «взвешенные» результаты рекомендуются Городскому совету для включения в бюджет; и 4) оценка эффектов и результатов практики партисипаторного бюджетирования в Сеуле.

Кроме городского комитета в каждом из 25 районов создаются районные комитеты. Районные комитеты на уровне районов выполняют примерно такие же функции, что и городской комитет.

V. Эберсвальде, Германия: муниципальная администрация¹⁹. Эберсвальде - небольшой город (население – около 42 тыс. чел.) на северо-востоке Германии. Практика партисипаторного бюджетирования в нем (как и, примерно, в 450 городах Германии) запущена и реализуется силами администрации муниципального образования. Проектом управляет рабочая группа, состоящая из сотрудников администрации муниципального

¹⁸ Подробнее о партисипаторном бюджетировании в Сеуле см. на официальном сайте практики по ссылке <http://yesan.seoul.go.kr/intro/index.do> или <http://english.seoul.go.kr/get-to-know-us/city-hall/budget/participatory-budget-system/>

¹⁹ Подробнее о партисипаторном бюджетировании в Эберсвальде см. по ссылке <https://www.eberswalde.de/start/rathaus-ortsrecht/haushalt-finanzen/buergerbudget>

образования. Проектные предложения могут выдвигать все граждане города, достигшие определенного возраста. Предложения можно направить в администрацию всеми возможными способами – от бумажного или электронного письма до оформления заявки на сайте муниципалитета. Предложения обрабатываются сотрудниками администрации – без привлечения сторонних организаций или волонтеров. Отбор проектных предложений (которые размещаются на сайте мэрии, и с которыми может ознакомиться любой желающий) определяется прямым очным голосованием, которое также организуется сотрудниками мэрии.

VI. Российская Федерация: региональные администрации, проектные центры, при поддержке национального правительства (Министерства финансов Российской Федерации) и Всемирного банка.

В первых региональных практиках инициативного бюджетирования в России, основанных на методологии программы поддержки местных инициатив, модель управления/сопровождения практики предполагала наличие небольшой рабочей группы в ведомстве, ответственном за реализацию практики, и команду специалистов Всемирного банка (например, Ставропольский край, Кировская область, Тверская область, Нижегородская область).

Рабочая группа, как правило, включала в себя до трех человек, которые в дополнение к своим основным должностным обязанностям участвовали в разработке дизайна практики и его согласовании с администрацией региона, а также участвовали в мероприятиях, связанных с реализацией практики. Со своей стороны в компетенцию специалистов Всемирного банка входили: подготовка предложений по дизайну практики и основные задачи сопровождения проекта – от распространения информации и обучения участников до организации собраний в населенных пунктах. Для этой работы привлекались также международные и региональные консультанты.

Такая модель была обусловлена тем, что концепция программы поддержки местных инициатив только разрабатывалась, отсутствовал опыт реализации масштабных проектов с участием населения, и было необходимо использовать накопленный к тому времени международный опыт. Кроме того, существовала потребность в подготовке на уровне регионов специалистов, которые могли бы в дальнейшем взять на себя все работы по реализации и сопровождению практики инициативного бюджетирования.

С ростом числа реализуемых практик и расширением их типологии существенным образом модифицировались и механизмы их управления/сопровождения. В модели, которая в настоящее время складывается в России, основные задачи сопровождения практик

инициативного бюджетирования распределены между региональными (муниципальными) администрациями и проектными центрами.

При этом координация процесса развития инициативного бюджетирования в целом осуществляется Министерством финансов Российской Федерации. Специалисты Всемирного банка на настоящем этапе продолжают оказывать методическую, информационную и обучающую поддержку администрациям и проектным центрам. Для научного осмысления эффектов инициативного бюджетирования, обучения, анализа и распространения лучших практик ИБ в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях создан и функционирует Центр инициативного бюджетирования в Научно-исследовательском институте Минфина России (далее также – ЦИБ НИФИ).

Сравнение различных моделей организации сопровождения в России и за рубежом представлено в Таблице 1.

Таблица 1. Сравнение механизмов сопровождения в рассматриваемых практиках партисипаторного / инициативного бюджетирования

	Португалия (Кашкайш)	США (Нью – Йорк)	Шотландия (Глазго)	Корея (Сеул)	Германия (Эберсвальде)	Россия
Дизайн практик	Независимые консультанты	Независимые консультанты	Администрация муниципального образования; Независимые консультанты	Администрация города совместно с гражданским обществом	Администрация муниципального образования;	Всемирный банк, Администрация, проектные центры
Обучение основных участников	Независимые консультанты	Независимые консультанты	Национальное правительство; Независимые консультанты	Администрация города	---	Министерство финансов Российской Федерации (ЦИБ НИФИ), Всемирный банк
Информирование	Администрация муниципального образования;	Администрации города и районов; волонтеры	Национальное правительство, муниципальные образования, некоммерческие организации	Администрация города; городской и районные комитеты	Администрация муниципального образования;	Министерство финансов Российской Федерации (ЦИБ НИФИ), Всемирный банк, Администрации регионов, проектные центры
Сбор проектных идей, организация и модерирование обсуждений	Администрация муниципального образования;	Волонтеры	Администрация муниципального образования; Общественные организации	Городской и районные комитеты	Администрация муниципального образования;	Администрации МО; проектные центры
Технический анализ и доработка проектных предложений	Администрация муниципального образования;	Администрации города и районов; волонтеры	Муниципалитеты	Городской и районные комитеты; Администрация города;	Администрация муниципального образования;	Муниципалитеты
Организация конкурсного отбора проектов / голосования	Администрация муниципального образования;	Администрации города и районов; волонтеры	Муниципалитеты	Городской и районные комитеты	Администрация муниципального образования;	Администрации регионов, муниципалитеты

	Португалия (Кашкайш)	США (Нью – Йорк)	Шотландия (Глазго)	Корея (Сеул)	Германия (Эберсвальде)	Россия
Автоматизация процессов (разработка и поддержка информационной системы управления), портал	Администрация муниципального образования; независимые консультанты	Администрация города	Разработанная правительством Национальная платформа	Администрация города;	Администрация муниципального образования;	Администрации регионов, муниципалитеты
Мониторинг	Администрация муниципального образования;	Волонтеры	Муниципалитеты	Администрация города; городской и районные комитеты	Администрация муниципального образования;	Администрации муниципального образования; проектные центры
Анализ результатов, оценка эффективности	Независимые консультанты	Независимые консультанты	Независимые консультанты	Городской и районные комитеты	Администрация муниципального образования;	Министерство финансов Российской Федерации (ЦИБ НИФИ), Всемирный банк

Складывающаяся в России модель сопровождения ИБ характеризуется рядом особенностей, в частности:

слабой ролью общественных организаций и волонтеров;

отсутствием специализации на рынке консультационных услуг (проектные центры выполняют разные по своему характеру роли: разработку методологии, информационное сопровождение, модерирование обсуждений, проведение мониторинга и др., которые в международной практике распределены между различными исполнителями);

«выпадением» отдельных задач сопровождения (в частности, слабо реализуются или совсем отсутствуют задачи по анализу результатов и оценке эффектов, организации совместного дизайна проектов, углубленной работе в процессе сбора и обсуждения предложений с отдельными целевыми группами населения).

Российская модель организации сопровождения ИБ сформировалась под воздействием нескольких факторов. Во-первых, практики инициативного бюджетирования изначально формировались на региональном уровне, что предполагало управление, администрирование и мониторинг из регионального центра при непосредственной организации мероприятий на уровне муниципалитетов. Во-вторых, на ранних этапах развития инициативного бюджетирования в России отсутствовали специализированные независимые консультанты (методологи, модераторы, тренеры) и общественные организации, обладающие необходимыми знаниями в области партисипаторного бюджетирования. В данном контексте формирование компетенций участников происходило практически «с нуля». Наконец, на начальном этапе не было специальных знаний и организационных возможностей в региональных администрациях, что требовало усиленной внешней поддержки.

На устойчивость этой модели в долгосрочном периоде будут влиять следующие факторы: 1) развитие муниципальных (в отличие от региональных) моделей инициативного бюджетирования; 2) накопление знаний и компетенций, связанных с инициативным бюджетированием, у некоммерческих, общественных организаций, и волонтеров, внешних по отношению к администрациям и проектным центрам структур; 3) развитие специализации на рынке консультационных услуг в области инициативного бюджетирования.