

ПРОГРАММА РАЗВИТИЯ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Авторский коллектив:

Вагин В.В. (руководитель), Блохин А.А.,
Габидуллин В.В., Гаврилова Н.В., Шаповалова
Н.А., Фенин А.Ю., Пашистая А. А.,
Анциферова И. С.

Москва
2017

СОДЕРЖАНИЕ

ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ	8
1 ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ.....	9
2 ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ПРОГРАММЫ	20
3 ВОВЛЕЧЕНИЕ ГРАЖДАН В РЕШЕНИЕ ВОПРОСОВ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ.....	22
4 АКТУАЛЬНОЕ СОСТОЯНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	30
4.1 Инициативное бюджетирование в рамках стратегического планирования	35
4.2 Инициативное бюджетирование в контексте полномочий, осуществляемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления	37
5 ЭФФЕКТЫ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ	39
5.1 Типология эффектов практик инициативного бюджетирования.....	40
6 СИСТЕМА МЕР, НАПРАВЛЕННЫХ НА ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ	47
6.1 Организационная структура развития ИБ	47
6.2 Кадровое обеспечение развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации	51
6.3 Обучение практикам инициативного бюджетирования.....	54
6.4 Бюджетная грамотность в программах ИБ.....	57
6.5 Система информирования об инициативном бюджетировании	59

7	МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ, МОНИТОРИНГ ЕЕ ВЫПОЛНЕНИЯ И ИНСТРУМЕНТЫ ОЦЕНКИ РЕЗУЛЬТАТОВ.....	63
7.1	Использование механизмов инициативного бюджетирования в приоритетных национальных проектах и государственных программах РФ	63
7.2	Параметры и индикаторы оценки инициативного бюджетирования в приоритетных национальных проектах, государственных программах.....	65
7.3	Показатели описания и оценки инициативного бюджетирования	67
7.4	Мониторинг реализации программы развития инициативного бюджетирования	69
8	НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (ДОРОЖНАЯ КАРТА) ПО РАЗВИТИЮ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПЕРИОД С 2018 Г. ПО 2022 Г.	71

ОПРЕДЕЛЕНИЯ

БЛАГОПОЛУЧАТЕЛИ – граждане Российской Федерации, на которых прямо или косвенно оказывают положительное влияние качественные и (или) количественные изменения в общественной инфраструктуре муниципального образования, последующие в результате реализации проекта инициативного бюджетирования

ИНИЦИАТИВНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ (ИБ) – совокупность практик вовлечения граждан в бюджетный процесс, объединенных общей идеологией гражданского участия, а также сфера государственного регулирования участия населения в определении и выборе проектов, финансируемых за счет расходов бюджета, и последующем контроле за реализацией отобранных проектов.

КОНСУЛЬТАНТЫ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ – сотрудники проектного центра, осуществляющие мероприятия по сопровождению, мониторингу и контролю и процесса инициативного бюджетирования.

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

ОБЩЕСТВЕННАЯ ИНФРАСТРУКТУРА – совокупность различных элементов имущественного комплекса, состоящий из одного или нескольких отдельных объектов и (или) технологических комплексов,

предназначенных для обеспечения деятельности транспорта, энергетики, социальной сферы, коммунального хозяйства или электросвязи, а также совокупность организаций различных отраслей, объединенных функцией оказания населению социально значимых (общественно потребляемых) услуг, функционирование которых обеспечивается за счет средств общественных финансов.

ПАРТИСИПАТОРНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ – форма участия граждан в решениях о выборе приоритетов расходования бюджетных средств, критериями принадлежности к которой являются: обсуждение бюджетных вопросов; участие представителей местной власти; регулярный процесс реализации; общественное обсуждение в рамках специальных собраний, комиссий, интернет-платформ; организация публичной отчетности.

ПАРТИСИПАТОРНЫЕ МЕХАНИЗМЫ РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ – комплекс действий, выстроенных на основании последовательных процедур непосредственного участия граждан и предпринимательского сообщества в развитии общественной инфраструктуры.

ПАРТИСИПАТОРНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ (ПРОЦЕДУРЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН) – последовательность действий, обеспечивающих вовлеченность граждан в процесс принятия и реализации решений в практиках инициативного бюджетирования.

ПОКАЗАТЕЛИ И РЕЗУЛЬТАТЫ ПРАКТИК И ПРОГРАММ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ – набор характеристик и параметров необходимый для стандартизированного описания и сравнения различных практик и программ инициативного бюджетирования.

ПРАКТИКА ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ – совокупность действий по реализации уникального механизма и процедур участия граждан в бюджетных решениях, определенная особым порядком и закреплённая в нормативно-правовой и методической документации.

ПРОГРАММА ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ – комплекс действий и мероприятий, региональных и муниципальных органов власти направленный на решение вопросов местного и (или) регионального значения через вовлечение граждан и предпринимательского сообщества в бюджетный процесс и участие граждан в бюджетных решениях.

ПРОГРАММА ПОДДЕРЖКИ МЕСТНЫХ ИНИЦИАТИВ (ППМИ) – практика инициативного бюджетирования, направленная на поддержку инициативных групп в городских и сельских поселениях в определении приоритетов расходования части бюджетных средств на местном уровне, отборе конкретных проектов и консультативной помощи в организации партисипаторных процедур совместной деятельности граждан и органов власти.

ПРОЕКТ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ – проект, предложенный жителем/жителями муниципального образования по форме и в порядке, предусмотренном практикой инициативного бюджетирования, реализуемый на условиях софинансирования за счет средств регионального бюджета и бюджета муниципального образования, а также за счет внебюджетных средств (средств физических и юридических лиц), направленный на решение вопроса местного значения посредством проведения работ и(или) оказания услуг, результатом которых будут качественные и(или) количественные изменения в общественной инфраструктуре муниципального образования.

ПРОЕКТНЫЙ ЦЕНТР – организационная структура, осуществляющая методологическую, исследовательскую (аналитическую), мониторинговую, образовательную и консультационную функции в рамках реализации проектов, создания программ и практик инициативного бюджетирования.

СМЕЖНАЯ ПРАКТИКА – практика, имеющая сходные черты с практиками инициативного бюджетирования, но не соответствующая критериям партисипаторных механизмов и процедур.

СОФИНАНСИРОВАНИЕ – одна из характерных особенностей инициативного бюджетирования, предполагающая, что муниципальные образования, граждане и предпринимательское сообщество осуществляют добровольные финансовые, иные имущественные и (или) нематериальные вложения в реализацию проектов, отобранных с помощью процедур участия, предполагающих выделение средств из государственных бюджетов различного уровня.

ЦИКЛ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ – последовательность этапов реализации проекта: информационный, обучающий, этап формулирования запросов населения, согласительный, конкурсный, этап реализации проектов-победителей, этап публичной отчетности.

ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

IBP — International Budget Partnership, Международное бюджетное партнёрство.

OBI — Open Budget Index, Индекс открытости бюджета.

ГУ – Государственное учреждение

ИБ – инициативное бюджетирование

МО – муниципальное образование

МФЦ – Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг

НИФИ – Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации

НКО – некоммерческая организация

ОБ – открытый бюджет

ОМСУ – Органы местного самоуправления

ОП – Открытое правительство

ПБ – партисипаторное бюджетирование

ПСД – Проектно-сметная документация

ПЦ – проектный центр

РОИВ – региональные органы исполнительной власти

СМИ – средства массовой информации

ТЗ – Техническое задание

ТОС – орган территориального общественного самоуправления

ТСЖ – товарищества собственников жилья

ФОИВ – федеральные органы государственной власти

1 ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

Состояние и развитие общественной инфраструктуры, включающей в себя, в том числе объекты образования, здравоохранения, социальной защиты, культурной сферы, является ключевым фактором реализации социально-экономической политики в регионах страны. Ее функционирование определяет качественный уровень и доступность социальных услуг, предоставляемых населению.

Тем не менее, до настоящего времени отсутствует единый, целостный подход к планированию экономических, социальных, институциональных сторон развития общественной инфраструктуры. Координация различных отраслевых решений по созданию элементов общественной инфраструктуры в ряде регионов находится на невысоком уровне. В силу чего качество и характер предоставляемых услуг вызывают многочисленные нарекания. Инвестиции в соответствующие объекты выделяются недостаточные, и сами проекты их строительства или реконструкции реализуются не эффективно.

Имеют место случаи затягивания сроков проектирования и строительства социальных объектов, поставки и монтажа необходимого оборудования, причем не только по вине подрядчиков, но и из-за просчетов государственных заказчиков и отсутствия надлежащего взаимодействия между органами государственной власти. Выявляются примеры неучтенных проектной документацией необходимых работ, что приводит к увеличению цены, а также использование некачественных материалов в строительстве и благоустройстве объектов. Не всегда учитываются требования обеспечения комфортного пользования гражданами объектов общественной инфраструктуры, в том числе обеспечение удобства для инвалидов и лиц с ограниченными возможностями.

Лучшая региональная практика в решении вопросов развития общественной инфраструктуры обобщается и распространяется медленно. По различным показателям обеспеченности услугами общественной инфраструктуры регионы различаются многократно. Еще более усиливают дифференциацию для населения различия по этим же показателям между муниципальными образованиями в одном и том же субъекте Российской Федерации.

Возникающие проблемы низкого уровня управления развитием общественной инфраструктурой приобретают повышенный общественный резонанс, болезненно принимаются гражданами, снижают доверие населения к власти, создают негативные социальные и экономические последствия для населения и бизнеса в регионах. Их решение становится ключевым направлением деятельности для соответствующих органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Точное определение понятия общественная инфраструктура в законодательстве отсутствует, хотя уже используется в ряде нормативных правовых актов. Кроме того, похожие термины, в частности, социальная инфраструктура, используются в отечественных и зарубежных экспертно-аналитических разработках, в том числе докладах ПРО ООН об Индексе человеческого капитала. Однако, во-первых, акцент в них делается не на состав и создание объектов общественной или социальной инфраструктуры, а на потенциал их использования для здоровья, образования, воспроизводства рабочей силы, повышения культурно-нравственного уровня, причем с учетом кумулятивного накопления их эффектов на протяжении жизни граждан. Во-вторых, часто в них дается расширительное толкование соответствующих понятий, включающее, например, в состав общественной инфраструктуры тюрьмы, заводы по переработке мусора и некоторые другие объекты, не имеющие отношения к социальным услугам на уровне муниципалитетов, либо имеющие межмуниципальное значение.

Подобные подходы полезны для оценок долгосрочной эффективности проводимой социальной политики на уровне крупных регионов либо государства, а также для ее межстрановых сопоставлений. Они позволяют «увидеть» системный вклад различных элементов общественной инфраструктуры в образование или здоровье человека, определить, как они дополняют друг друга. При этом могут анализироваться количественные характеристики конечных общественно значимых результатов отдельных направлений государственной социальной политики, их косвенные и синергетические эффекты. Управление развитием общественной инфраструктуры для создания подобных системных эффектов должно сочетать в себе согласованную деятельность центральной, региональной и муниципальной власти, а также институтов гражданского общества.

В целях оценки вклада муниципальных образований в развитие общественной инфраструктуры на муниципальном уровне необходимо ограничиться определением их необходимого состава и оценками качества предоставляемых ими государственных услуг. В этом случае можно выделить усилия по созданию целостного, обязательного для региона и муниципалитета набора объектов общественной инфраструктуры и дополнительных объектов, развитие и использование которых может быть направлено на более широкие цели.

При этом следует подчеркнуть, что цели, задачи и мероприятия Программы относятся не только к управлению составом комплекса объектов, включенных в общественную инфраструктуру, и их состоянием, но и к характеру и результативности их использования, качеству и доступности услуг, предоставляемых населению.

В этой связи актуальность разработки и принятия Программы определяется наличием следующих проблем в сфере развития общественной инфраструктуры:

1. Несоответствие (отставание) сложившегося состава и качественного уровня объектов общественной инфраструктуры меняющейся системе расселения, демографической структуре, динамично изменяющимся потребностям населения регионов и муниципальных образований.

2. Отставание общего уровня оснащенности объектов общественной инфраструктуры современным оборудованием (причем очень различающееся по муниципальным образованиям), позволяющим обеспечивать население услугами в соответствии с современными стандартами качества и достигать высоких показателей удовлетворенности населения предоставляемыми услугами.

3. Несоответствие объектов общественной инфраструктуры требованиям безопасности и благоустроенности объектов, высокая доля ветхих или требующих ремонта объектов, объектов, эксплуатируемых с повышенными издержками, и существенная дифференциация регионов и муниципальных образований по сложности задач модернизации таких объектов.

4. Недостаточный уровень государственного финансирования и низкая заинтересованность частного бизнеса в инвестициях для развития объектов общественной инфраструктуры, и как следствие, рост незавершенного строительства, повышение радиуса доступности объектов, особенно для жителей сельских поселений.

5. Отстраненность жителей муниципальных образований от процедур принятия решений о развитии общественной инфраструктуры, неполнота, фрагментарность информации о потребностях населения в ее создании и функционировании, нерегулярность ее сбора, отсутствие системы мониторинга за своевременностью удовлетворения потребностей граждан в развитии общественной инфраструктуры, а также отсутствие практики ее «упреждающего» развития.

6. Рутинные способы решения вопросов развития общественной инфраструктуры, слабые стимулы к созданию инновационных, креативных технологий ее развития, разрушению устаревших, консервативных стереотипов и подходов к инструментарию их решения.

7. Растущие разнообразие и сложность профиля накопленных инфраструктурных проблем местного значения и соответственно – приоритетов выбора первоочередных, наиболее острых из них, затрудняющие информационные обратные связи от муниципальных образований к региональным и федеральным органам исполнительной власти, от которых зависит принятие ключевых решений по наиболее настоятельным для муниципальных образований инвестициям в общественную инфраструктуру.

Проблема раз – постоянное увеличение числа, сложности и разнообразия накопленных инфраструктурных проблем местного значения, что в свою очередь затрудняет выбор наиболее острых из них для первоочередного решения; проблема два – отсутствие у муниципальных образований своевременной системы информирования региональных и федеральных органов власти, принимающих решения о выделении инвестиций на объекты общественной инфраструктуры, о наиболее важных и приоритетных проектах на муниципальном уровне

8. Несоответствие узкоотраслевого подхода к планированию развития и обеспечению функционирования объектов общественной инфраструктуры требованиям комплексного развития территорий для сбалансированного и полноценного удовлетворения потребностей населения в каждом муниципальном образовании.

В действующей практике развитие общественной инфраструктуры регулируется различными законодательными актами, определяющими как основополагающие правила социально-экономического развития, государственного управления и федеративных отношений, разграничения

полномочий и управления государственной и муниципальной собственностью.

В силу того, что вопросы развития элементов общественной инфраструктуры отнесены на основе Конституции Российской Федерации и принятых в соответствии с ней федеральных и региональных законов как к полномочиям Российской Федерации, так и к полномочиям субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и соответственно регламентированы в нормативно-правовых актах разного уровня, на практике наблюдается неупорядоченность их развития и наличие формальных препятствий для решения общественных проблем.

Так, на федеральном уровне действуют методические рекомендации по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований, утвержденные приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 27.12.2011 № 613, которые выступают стандартом при разработке правил благоустройства территорий муниципальных образований на муниципальном уровне.

Вместе с тем, благоустройство территорий на основе Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», других федеральных законов и подзаконных актов, находится в пределах полномочий региональных властей, а на основе Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отнесено и к компетенции органов местного самоуправления.

Разнородность полномочий, особенности их разграничения и передачи с одного уровня на другой, порождает необходимость их распределения в зависимости от сложившейся ситуации и необходимости обеспечения соответствия процесса управления интересам местного населения, а не системного планирования и проектного управления. Что в

свою очередь порождает бюджетные и временные издержки, снижает эффективность предоставления государственных услуг.

Конкретные мероприятия по созданию и управлению функционированием объектов здравоохранения, образования, культуры, сферы жилищно-коммунального хозяйства разрабатываются и реализуются соответствующими ведомствами, включаются в различные государственные программы Российской Федерации, государственные программы субъектов Российской Федерации, муниципальные программы. Планирование инвестиционных расходов на указанные объекты и последующее финансирование их текущего функционирования производится отдельно и разорвано во времени.

Таким образом действующая практика построена преимущественно на отраслевом подходе к управлению объектами здравоохранения, образования, жилищно-коммунального хозяйства и другими, относящимися к общественной инфраструктуре. Риски проявления межведомственных и межрегиональных различий в подходах к решению задач развития общественной инфраструктуры на муниципальном уровне остаются высокими и механизмы их сокращения выстраиваются медленно.

Согласованность различных отраслевых направлений развития общественной инфраструктуры обеспечивается лишь на уровне вышестоящих органов исполнительной власти. Подобная ситуация затрудняет решение межведомственных и межрегиональных (межмуниципальных) проблем комплексного и сбалансированного развития общественной инфраструктуры.

В то же время, граждане заинтересованы именно в таком подходе, который обеспечивает им равную доступность, полноту набора гарантированных видов социальных услуг и их высокое качество. Наоборот, нарушения такого подхода оборачиваются для них осязаемыми потерями времени, сил, личными или семейными расходами, возникающими из-за накопленных прежних или текущих ошибок власти в решении вопросов

благоустройства территории и развития объектов общественной инфраструктуры.

В ряде регионов страны (Республика Татарстан, Новосибирская область, Краснодарский край, Волгоградская область и другие) в отдельных муниципальных образованиях были разработаны и реализуются программы развития общественной инфраструктуры, направленные на реализацию комплексного подхода в обеспечении населения услугами общественной инфраструктуры на уровне государственных социальных гарантий, ликвидацию или реконструкцию ветхих объектов, сокращение дифференциации обеспеченности муниципальных образований объектами общественной инфраструктуры и другие аналогичные цели и задачи.

Примеры таких концепций и программ приводятся ниже:

Долгосрочная концепция развития общественной инфраструктуры Республики Татарстан с перечнем строек и объектов Республики Татарстан. Утверждена Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 03.06.2009 № 358;

Концепция развития общественной инфраструктуры в Новосибирской области на период до 2015 года. Утверждена распоряжением Губернатора Новосибирской области от 13.07.2009 г. № 177-р;

Долгосрочная краевая целевая программа развития общественной инфраструктуры муниципального значения на 2012-2015 годы. Утверждена Постановлением Главы Администрации (Губернатором) Краснодарского края от 16 июня 2011 г. № 622.

Однако такая практика не приобрела широкого распространения, не получила оценку, не была обобщена и методически выверена. Вероятней всего, она «растворилась» в более широкой практике разработки и оценки стратегий и программ социально-экономического развития регионов. Преимущества подобного подхода определяются использованием административного ресурса власти для выбора и решения наиболее острых

вопросов развития общественной инфраструктуры на местах. В то же время потенциал местных сообществ, активных граждан, общественных организаций в муниципальных образованиях задействуется в их реализации далеко не полностью. Сам же административный ресурс тоже является ограниченным и должен расходоваться рационально. Сравнительная оценка эффективности его использования именно для решения вопросов развития общественной инфраструктуры по сравнению с другими направлениями не проводилась.

Для обеспечения комплексного подхода в решении вопросов социально-экономического развития в последние годы все более активно используются программно-целевые методы. Их главные преимущества состоят в том, чтобы уже на стадии планирования по возможности наилучшим образом соотнести имеющиеся финансовые и иные ресурсы с показателями достижения целей и решаемых задач в различных направлениях государственной политики.

В то же время, определение самих целевых показателей государственных программ субъектов Российской Федерации, очередности мероприятий по их достижению, объемов их финансирования, в том числе, для создания объектов общественной инфраструктуры в различных муниципальных образованиях происходит на уровне региональных органов исполнительной власти. В результате использования такого подхода сохраняются (или растут) риски несбалансированного развития различных отраслей общественной инфраструктуры между этими направлениями, т.е. по обеспечению услугами образования, здравоохранения, ЖКХ и другими услугами, и риски несбалансированного развития различных муниципальных образований по обеспеченности такими услугами на территории региона. Создание механизмов нивелирования подобных рисков заведомо отстает от требований времени. Оценка результативности государственных программ по таким характеристикам не проводится.

В соответствии с действующим законодательством в последние годы широко распространилась практика проведения публичных слушаний при принятии бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также при заслушивании отчетов по их исполнению. В этом случае обеспечивается «включение» дополнительных обратных связей от граждан и общественных организаций к руководителям и специалистам органов исполнительной власти, ответственным за разработку и принятие бюджетных решений. Тем не менее, «пропускная способность» подобных обратных связей и соответственно их эффективность остаются низкими. Это определяется следующими обстоятельствами:

1. На публичные слушания выносятся решения, детально проработанные в органах исполнительной власти. Любые серьезные корректировки вынесенных на обсуждение документов могут потребовать сопоставимой по глубине обоснованности и проработанности деятельности. Асимметрия профессионального уровня специалистов-разработчиков документов и участников публичных обсуждений, как правило, велика. В результате, критика и предложения на таких обсуждениях может оказаться поверхностной, а корректировки документов – незначительными.

2. Публичные слушания документов проводится в условиях дефицита времени, остающегося до желательных сроков их окончательного принятия. В силу этого, серьезные замечания к разработчикам зачастую могут приниматься как «уроки на будущее» - для их учета в следующем бюджетном цикле. Соответственно закладывается как минимум годовое отставание для включения настоятельных вопросов в разрабатываемые документы.

3. Предметом публичных слушаний становятся параметры бюджетов, а не набор мероприятий и проектов, реализуемых за счет бюджетных ассигнований. Целевые индикаторы этих мероприятий и проектов, их ожидаемые результаты, сам выбор их состава, сроки и способ

реализации проектов остаются вне поля обсуждения. В то же время, граждане, предприниматели и общественные организации заинтересованы в обсуждении именно этих характеристик.

4. Соединение усилий государства в социальной сфере и общественных инициатив не происходит. За кадром публичных слушаний остаются многочисленные общественные инициативы, способные усилить или ослабить эффективность мероприятий, финансируемых из соответствующего бюджета. Такие инициативы могут быть направлены на создание и развитие института местных сообществ, территориального общественного самоуправления, проекты укрепления добрососедства и другие аналогичные. Их инициаторами могут становиться отдельные граждане, НКО, Общественная палата Российской Федерации. Взаимосвязь таких направлений может быть понятна гражданам на местах, но не видна на уровне разработчиков соответствующих бюджетов.

Таким образом, механизм публичных слушаний по бюджетам становится важным инструментом вовлечения граждан в механизм выработки и принятия бюджетных решений, но недостаточно эффективным. Он должен быть дополнен вовлечением граждан и общественных организаций в принятие бюджетных решений на всех стадиях их выработки, реализации, мониторинга и оценки.

В ряде субъектов Российской Федерации в последние годы расширяется практика вовлечения граждан в инициирование, разработку, реализацию, мониторинг, контроль различных проектов создания объектов в форматах ИБ, ПБ. Такие практики применяются более чем в 46 субъектах Российской Федерации. Они существенно различаются между регионами. В большинстве из них удается сочетать положительные эффекты действующего порядка управления инвестициями в общественную инфраструктуру, бюджетных процедур, социальной и экономической активности граждан, общественных организаций и бизнеса в решении первоочередных вопросов развития общественной инфраструктуры на

муниципальном уровне. Тем не менее, подобные практики не получили должного обобщения. Не выработаны методические и институциональные подходы к их более эффективному использованию. Отсутствуют четкие рекомендации по оценке и распространению лучших практик. Не создана информационная и экспертная инфраструктура для выработки новых подходов и распространения положительного опыта в другие регионы и муниципальные образования. Требуется перейти от разработки и реализации отдельных практик ИБ в субъектах Российской Федерации к организации комплексного управления преобразованиями общественной инфраструктуры на основе использования практик инициативного бюджетирования в России.

2 ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ПРОГРАММЫ

ЦЕЛЬ ПРОГРАММЫ: определение состава мер государственного регулирования и комплекса мероприятий по созданию условий для развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации.

ЗАДАЧИ ПРОГРАММЫ:

1. Определение возможностей использования инициативного бюджетирования как основополагающего условия развития общественной инфраструктуры городских и сельских поселений;
2. Формирование единых подходов в развитии инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и на федеральном уровне;
3. Определение места инициативного бюджетирования в стратегии развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

4. Характеристика и определение направления развития практик реализации проектов с участием граждан в Российской Федерации, направленных на развитие общественной инфраструктуры;
5. Анализ партисипаторных механизмов, обеспечивающих реализацию проектов инициативного бюджетирования в сфере развития общественной инфраструктуры городских и сельских поселений, сопоставление с действующими механизмами смежных практик;
6. Роль инициативного бюджетирования в развитии практик участия граждан в развитии общественной инфраструктуры;
7. Выявление особенностей мер государственного регулирования, направленных на развитие инициативного бюджетирования в РФ;
8. Выработка предложений по включению инструментов и оценке результатов активизации вовлечения граждан в процедуры принятия стратегических и текущих решений о развитии территорий, контроле за их исполнением, а также по введению соответствующих норм в устанавливающие такие процедуры документы;
9. Определение состава и основного содержания нормативно-правового обеспечения развития инициативного бюджетирования;
10. Систематизация прямых и косвенных эффектов инициативного бюджетирования, и выработка предложений по оценке их масштабов и разнообразия;
11. Выработка рекомендаций по ресурсному обеспечению институциональной инфраструктуры для развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации;
12. Описание содержания и основных элементов информационной компании об основных чертах и возможностях инициативного бюджетирования;
13. Определение особенностей вовлечения представителей предпринимательского сообщества в реализацию проектов инициативного бюджетирования;

14. Определение содержания и форм обучения сотрудников органов государственной власти, местного самоуправления, активистов инициативных групп граждан навыкам и знаниям, необходимым для реализации проектов инициативного бюджетирования;

15. Составление дорожной карты реализации основных мероприятий по развитию инициативного бюджетирования в Российской Федерации;

16. Установление набора показателей и результатов, характеризующих программы, практики и проекты инициативного бюджетирования в Российской Федерации;

17. Определение механизма мониторинга и контроля реализации данной программы.

3 ВОВЛЕЧЕНИЕ ГРАЖДАН В РЕШЕНИЕ ВОПРОСОВ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

В большинстве стран мира на современном этапе ставится вопрос об активизации вовлечения граждан в различные процессы общественного развития. Чаще всего вопрос участия граждан возникает в связи с определением приоритетов расходования бюджетных средств. Не требует дополнительных доказательств тот факт, что социальная эффективность бюджетных расходов выше в случае, когда решение о выделении средств соответствует общественным ожиданиям. На протяжении последних лет в рамках процессов «открытости бюджетов» (Open Budget) сложились устойчивые практики информирования населения о содержании бюджетов различного уровня, предоставления данных о бюджете в доступной для понимания и удобной для восприятия форме, обсуждения гражданами бюджетной проблематики.

Параллельно этому процессу в мире активно развиваются практики участия граждан в бюджетных решениях (participatory budgeting).

В Российской Федерации накоплен собственный опыт вовлечения граждан в решение вопросов местного значения, поддержку местных инициатив, получивший название - инициативное бюджетирование. Одновременно с инициативным бюджетированием в Российской Федерации значительное развитие получили смежные практики - соучаствующего проектирования (*participatory projecting, planning*). Вовлечение граждан в этом случае предполагает их участие в обсуждении проектов планировочных решений на локальных территориях городов и поселений.

В странах Европейского Сообщества широко известны практики развития при опоре на местные сообщества (*community-led development*). В проектах данного типа сообщества получают поддержку от национального и наднационального бюджетов стран ЕС для реализации проектов, ведущих к экономическому росту, изменениям общественной инфраструктуры поселений или территорий. В этом случае территориальные сообщества обретают основательный фундамент в виде туристических, рекреационных, доходогенерирующих проектов.

В целом ряде стран (Голландия, Дания, Швеция) вовлечение граждан обрело новое качество через принятие законов об участии (*participation law*). В этих странах государство пошло по пути передачи территориальным сообществам целого ряда функций современного государства.

Заслуживает упоминания факт реализации в Российской Федерации масштабных проектов по финансовой и бюджетной грамотности. Одним из значимых аспектов данной работы является обучение населения грамотному инвестиционному поведению, пониманию устройства бюджета и финансов. Накопления граждан могут стать гораздо более весомым ресурсом экономического развития страны, начиная с софинансирования проектов общественной инфраструктуры поселений и заканчивая инвестициями в рынок ценных бумаг. Сегодня и в России, и во многих других странах сложилась ситуация, когда различные практики вовлечения граждан в процедуры принятия бюджетных решений, в выработку

направлений бюджетной политики, других государственных решений многочисленны, фрагментарны, не связаны в единую систему мер, плохо дополняют друг друга. Инициативы власти, граждан, общественных организаций, ассоциаций бизнеса разнонаправлены, не находят взаимной поддержки даже в том случае, когда заявленные в них идеи и предложения содержательно соответствуют друг другу. Такая ситуация свидетельствует о том, что потенциал вовлечения граждан не реализован. Понимание выигрышей и позитивных последствий вовлечения граждан в реализацию проектов социально-экономического развития не сформировалось, не оценивается, не укоренилось в конкретных механизмах и форматах общественного диалога.

В основу проектов с вовлечением граждан должен быть положен принцип «гражданско-государственного партнерства». Граждане в нем выступают как носители собственных, равноценных с государством интересов, предполагающих взаимодействие в реализации проектов. Именно на основании данного принципа возможно переосмысление участия жителей в развитии общественной инфраструктуры поселений.

Тема поддержки инициатив граждан в муниципальных образованиях уже имеет свою историю развития. В рамках утвержденной Правительством Российской Федерации в 2013 году Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года по направлению «Обеспечение открытости и прозрачности общественных финансов» предусмотрено обеспечение широкого участия общественности в процессе принятия решений о распределении общественных финансов.

Последовательная реализация мероприятий в рамках данного направления, прежде всего, предполагала необходимость научного осмысления указанного явления, не имеющего единых правовых основ в бюджетном законодательстве Российской Федерации и поэтому принимающего разнообразные формы в разных регионах.

Необходимость обобщения разнообразных практик привлечения граждан для решения вопросов местного значения привела к появлению единого термина «инициативное бюджетирование». Сегодня под инициативным бюджетированием понимается совокупность практик вовлечения граждан в бюджетный процесс, объединенных общей идеологией гражданского участия, а также сфера государственного регулирования участия населения в определении и выборе проектов, финансируемых за счет расходов бюджета, и последующем контроле за реализацией отобранных проектов.

По данным опроса Минфина России финансовых органов субъектов Российской Федерации (июль 2016), 16 из них имели практический опыт и вели планомерную работу по вовлечению граждан в бюджетные решения. В 2015 г. объем региональных субсидий на реализацию программ ИБ составил **1 652 млн рублей**; софинансирование населением и бизнесом — **884,9 млн рублей**; общая стоимость проектов ИБ с учетом федеральных субсидий (Федеральной целевой программы Министерства сельского хозяйства России «Устойчивое развитие села») и средств из бюджетов муниципалитетов составила **2 958 млн рублей**.

Исходя из запланированных значений можно прогнозировать, что за 2016 г. затраты на реализацию превысят **4,5 млрд рублей**.

Всего 46 субъектов Российской Федерации заявляют об участии в развитии программ инициативного бюджетирования в 2017.

Основными практиками ИБ являются:

1) Программа поддержки местных инициатив (ПМИ) Всемирного банка. Запущена в 2007 г. и была реализована в Кировской, Тверской, Нижегородской областях, Ставрополье, Хабаровском крае, Республиках Башкортостан и Северная Осетия-Алания, Еврейской автономной области. К важнейшим особенностям программы относятся процедура выбора проектов гражданами на собраниях поселений,

конкурсный характер отбора проектов на основании формализованных критериев, интеграция в национальную административную, бюджетную и правовую системы. Проекты осуществляются за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации при обязательном софинансировании населением, местным бизнесом и муниципалитетами.

2) Партиципаторное бюджетирование (ПБ) — реализуется в России с 2013 г. проектной группой Европейского университета в Санкт-Петербурге при участии Фонда Кудрина по поддержке гражданских инициатив. В настоящий момент практика внедрена в 13 городах и городских поселениях Ленинградской, Вологодской и Кировской областей, с 2016 г. проект ПБ запущен в г. Санкт-Петербурге. ПБ предполагает распределение выделенной части городского бюджета или привлеченных средств на основании решений бюджетной комиссии, состоящей из граждан, отобранных с помощью жеребьевки из числа подавших свои проекты к рассмотрению, и представителей муниципалитета. Комиссия может выдвигать бюджетные инициативы из разных сфер жизни города.

3) «Народная инициатива», «Народный бюджет» — региональные вариации практик ИБ, запущенные партией «Единая Россия» и ОНФ в 2010-2011 гг. и самостоятельно развиваемые в ряде российских регионов. Практики представляют синтез различных подходов ППМИ и партиципаторного бюджетирования. Наиболее успешными являются программы в Тульской, Иркутской, Тамбовской областях.

В 2016 году начата масштабная работа по реализации Соглашения между Министерством финансов Российской Федерации и Всемирным банком по развитию инициативного бюджетирования. В рамках этой работы было проведено __ выездных информационных семинаров, __ федеральных семинаров, __ межрегиональных семинара, __ тренинга для проектных центров в регионах. Участниками образовательных семинаров стали свыше _____ руководителей органов государственной власти и местного самоуправления, создано более __ проектных центров.

В 2016 году разработана и широко обсуждена Концепция развития и регулирования инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации. В октябре 2015 года прошла первая, а в октябре 2016 года вторая всероссийские конференции по инициативному бюджетированию.

Помимо программ ИБ, реализуемых в ряде субъектов Российской Федерации с 2007 г., вовлечение граждан в бюджетный процесс для решения вопросов местного значения чаще всего происходит в форме смежных практик: публичных слушаний, организации территориального общественного самоуправления (ТОС), функционирования института сельских старост, практики самообложения граждан. Для реализации внебюджетных, частных инициатив граждан активно используется механизм краудсорсинга. Менее известны, но обладают значительным потенциалом для применения пока непривычные для россиян способы взаимодействия властных структур и граждан в форме «партиципаторного проектирования» (или соучаствующего проектирования) и «партипаторного управления». Каждая из перечисленных практик имеет собственные цели, задачи, сферу применения, законодательное регулирование, но не могут быть отнесены непосредственно к практикам ИБ.

Инициативное бюджетирование, равно как и анализируемые смежные практики, обладают несомненным потенциалом развития гражданской инициативы в процессе взаимодействия власти и общества.

Наработанные в субъектах Российской Федерации подходы к вовлечению граждан можно рассматривать как благоприятный фактор появления новых региональных программ ИБ. Каждая из рассмотренных смежных практик ИБ обладает значительным потенциалом для проектирования оригинальных инструментов и запуска новых программ ИБ на региональном уровне. Существующие практики могут встраиваться как элементы и инструменты в проектируемые программы ИБ, либо отдельные процедуры ИБ будут интегрироваться в успешно работающие практики (институт сельских старост в Ленинградской области, ТОС в Архангельской

области, Ханты-Мансийском автономном округе, самообложение в Республике Татарстан).

Представляется правильным, чтобы каждый из субъектов Российской Федерации искал и реализовывал собственные инновационные подходы к активизации населения для вовлечения в местное самоуправление и бюджетный процесс, опираясь на местный опыт решения значимых для региона проблем. Нельзя отказываться от наработанных механизмов, но не следует забывать и о том, как трудно избавиться от «эффекта колеи».

Системный взгляд на комплекс проблем, возможностей и недостатков отдельных инструментов и форм местного самоуправления, реализуемых в Российской Федерации, а также анализ общемировых трендов в вопросах вовлечения граждан в бюджетные решения, позволяет сделать вывод о том, что ИБ может стать формой общественного участия, в которую способны интегрироваться рассмотренные выше практики.

Основой любой практики инициативного бюджетирования является партисипаторный механизм – комплекс действий, выстроенных на основании последовательных процедур непосредственного участия граждан и предпринимательского сообщества в развитии общественной инфраструктуры. В свою очередь основой партисипаторного механизма является процедура участия граждан – последовательность действий, обеспечивающих вовлеченность граждан в процесс принятия и реализации решений в рамках программ развития инициативного бюджетирования.

Возможность влиять на процесс выделения государственных бюджетных средств для решения наиболее острых проблем, волнующих граждан, непосредственное участие в процессах обсуждения и реализации проектов – ключевые мотивы, обеспечивающие вовлеченность граждан в практики инициативного бюджетирования. Успешность реализации проектов инициативного бюджетирования зависит от того, был ли учтен данный мотивационный комплекс. В случае, если граждане не

почувствовали вовлеченность в процесс принятия решения, его эффективность стремительно уменьшается.

В числе перспективных направлений развития инициативного бюджетирования следует назвать применение механизмов участия граждан в доходогенерирующих проектах. Стратегическими целями данного направления могут стать инициирование, поддержка и развитие агропромышленных, ремесленных, туристических и инфраструктурных проектов в сельской местности; консолидация проектов и участие в формировании системы аграрных и туристических кластеров; формирование пулов (кооперативов) поставщиков для региональных торговых сетей и специализированных продовольственных рынков.

Еще одним перспективным направлением вовлечения граждан в развитие общественной инфраструктуры является прирост налоговой базы (Tax Increment Financing, TIF). Данный инструмент позволяет создавать и модернизировать общественную инфраструктуру за счет прироста в будущем налоговых доходов и появления других эффектов, полученных в результате экономического развития территории и привлечения населения в принятии бюджетных решений и последующем участии в реализации проектов общественной инфраструктуры.

Важнейшим направлением развития инициативного бюджетирования являются городские практики, предполагающие интеграцию с программами городского развития и специалистами их реализующими: урбанистами, архитекторами, девелоперами. Очевидно, что участие граждан в развитии городской инфраструктуры меняет дизайн существующих программ и приводит к более глубокому проникновению ИТ-технологий в проекты. Оно предоставляет возможность гражданам не только голосовать за выдвинутые проекты, но и обсуждать выдвинутые проекты через интернет.

4 АКТУАЛЬНОЕ СОСТОЯНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

Реализация экономического потенциала России в 2000-е годы позволила приступить к решению проблем развития и обеспечения общественной инфраструктуры на региональном и муниципальном уровнях. В 2003 году был принят Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», установивший правовые основы реализации полномочий муниципальных органов власти, право участия граждан в местном самоуправлении, обусловивший развитие местных сообществ и гражданское участие в местном самоуправлении. Вместе с тем не было закреплено практических механизмов подобного участия, позволяющих эффективно и в значимых масштабах реализовать потенциал участия граждан в местном самоуправлении и бюджетном процессе, заложенный в законе.

Однако уже с 2007 года эти механизмы стали применяться в рамках отдельных практик инициативного бюджетирования. На текущий момент региональные практики инициативного бюджетирования основываются на следующих нормативных правовых актах:

Конституция Российской Федерации, устанавливающая основы федеративного устройства государства, принципы организации местного самоуправления, свободы и права граждан, предметы ведения Российской Федерации, субъектов и муниципалитетов;

Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающий полномочия органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения и правовые основы самоорганизации граждан и участия в местном самоуправлении;

Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», устанавливающий применение проектно-ориентированного подхода в стратегии социально-экономического развития Российской Федерации;

Бюджетный кодекс Российской Федерации, устанавливающий принцип открытости бюджетного процесса, порядок финансирования муниципальных нужд и проектов, предоставления региональных субвенций муниципалитетам.

На начало 2017 года непосредственное применение практики инициативного бюджетирования закреплено в законодательных и распорядительных актах более 16 субъектов Российской Федерации, к числу которых относятся:

областной закон Ленинградской области от 14.12.2012 г. № 95-оз «О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления»;

постановление Правительства Кировской области от 06.12.2009 г. № 33/481 «О реализации проекта по поддержке местных инициатив в Кировской области»;

постановление Правительства Ульяновской области от 11.12.2015 г. № 655-П «О реализации на территории Ульяновской области проектов развития муниципальных образований Ульяновской области, подготовленных на основе местных инициатив граждан»;

указ Губернатора Алтайского края от 13.05.2014 №60 «О грантах Губернатора Алтайского края на поддержку местных инициатив»;

постановление Правительства Республики Башкортостан от 8 июня 2016г. №230 «О реализации на территории Республики Башкортостан проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах» и другие.

Принятие данных актов обусловлено применением проектно-ориентированного подхода к регулированию социально-экономических

отношений, который можно проиллюстрировать на примере Республики Башкортостан, где нормативно-правовые акты, направленные на реализацию и поддержку местных инициатив, были основаны на региональных документах стратегического планирования.

В частности, в Республике Башкортостан принятие постановления Правительства Республики Башкортостан от 8 июня 2016 г. №230 «О реализации на территории Республики Башкортостан проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах» было обусловлено следующими стратегическими документами:

постановление Правительства Республики Башкортостан от 12 сентября 2012 г. N 315 (ред. от 03.02.2016) «Об утверждении государственной программы «Управление государственными финансами и государственным долгом Республики Башкортостан»;

постановление Правительства Республики Башкортостан от 18 апреля 2014 г. № 188 «Об утверждении Стратегии инвестиционного развития Республики Башкортостан до 2020 года»;

прогноз социально-экономического развития Республики Башкортостан на 2016 год и на период до 2018 года, утвержденный распоряжением Правительства Республики Башкортостан от 24 ноября 2015 г. № 1284-р;

указ Главы Республики Башкортостан от 4 апреля 2016 года №УГ-72 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления Республики Башкортостан».

Легальность применения практик инициативного бюджетирования обеспечена на уровне федерального законодательства, региональных и муниципальных законодательных и распорядительных актов, однако как законодатель, так и правоприменитель неизбежно обратят внимание на отсутствие непосредственного правового закрепления понятия инициативного бюджетирования на федеральном уровне.

Раскрытие сущностных признаков и явлений, присущих инициативному бюджетированию, позволяет определить данное понятие как совокупность способов инициативного участия граждан муниципального образования, в том числе путем софинансирования расходов, в выборе приоритетных муниципальных нужд, подлежащих обеспечению и финансированию за счет расходов местных бюджетов, а также в общественном контроле за их обеспечением. Данное понятие следует закрепить в законе федерального уровня.

Правовая неопределенность относительно инициативного бюджетирования присутствует в регламентации бюджетного процесса и порядка общественного контроля.

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает принцип прозрачности (открытости) бюджетной системы Российской Федерации, то есть гарантирует полноту и доступность предоставления данных о бюджете на всех уровнях бюджетной системы. Данный принцип предполагает лишь обязанность органов власти предоставлять информацию о бюджетном процессе. Но от обеспечения возможности «наблюдать» за ходом бюджетного процесса необходимо перейти к предоставлению гарантий, дающих гражданам право инициативно участвовать на разных стадиях бюджетного процесса. Соответственно наряду с закреплением самого права граждан на участие в бюджетном процессе должны быть закреплены также: Право выбора гражданами приоритетных муниципальных нужд в форме выдвижения и выбора проектов инициативного бюджетирования, подлежащих реализации;

2. Право участия граждан в со-финансировании проектов инициативного бюджетирования.

Указанные права граждан также должны быть установлены и уточнены в нормах Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» для обеспечения единого подхода к правовому регулированию

инициативного бюджетирования в условиях разграничения полномочий. корреспондировать указанному закону, который требует дополнения в части их установления и уточнения.

Одной из характерных черт и сущностных особенностей, обуславливающих эффективность инициативного бюджетирования, является применение общественного контроля за реализацией проектов инициативного бюджетирования, что обеспечивает эффективность расходования бюджетных средств.

Правовые особенности общественного контроля за реализацией проектов инициативного бюджетирования обусловлены тем, что данные проекты осуществляются в рамках муниципальных закупок.

Правила общественного контроля установлены Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – Закон об общественном контроле). Однако Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе) устанавливает специальный правовой режим в отношении правил общественного контроля в сфере муниципальных закупок. То есть де-юре общественный контроль закупок осуществляется исключительно в соответствии со ст. 102 Закона о контрактной системе.

Поскольку Законом о контрактной системе установлен закрытый перечень мероприятий, совершаемых в рамках общественного контроля закупок, то субъекты контроля (граждане и общественные объединения, организации) не вправе осуществлять «выездные» проверки, «камеральные проверки» с запросом дополнительных документов о ходе реализации закупки, а также обращаться с запросами к подрядчикам и поставщикам. Таким образом, эффективность мероприятий общественного контроля существенно снижается по причине их формальности, поскольку актуальное правовое регулирование не предоставляет доступа гражданам и

общественным организациям к объекту контроля в рамках проекта инициативного бюджетирования.

В случае реализации практики инициативного бюджетирования в рамках национального проекта в ближайшей перспективе могут быть приняты федеральные законы и подзаконные нормативные правовые акты, направленные на комплексное решение рассмотренных правовых проблем.

В заключение необходимо указать, что решение вопроса о необходимости правовой регламентации инициативного бюджетирования актуально и для реализации резервов роста в соответствии с рекомендациями Международного бюджетного партнерства. Принципы надлежащей практики участия граждан в бюджетном процессе, рекомендованные Международным бюджетным партнерством, предусматривают создание нормативной правовой базы, устанавливающей механизмы участия граждан на протяжении всего бюджетного процесса. Решение данного вопроса может обеспечить рост по индексу вовлеченности общественности в бюджетный процесс рейтинга Международного бюджетного партнерства.

4.1 Инициативное бюджетирование в рамках стратегического планирования.

При построении и обеспечении эффективного функционирования административно-правового механизма проектного управления государство выступает не только как источник ресурсов и регулятор способа их распределения. На него ложатся новые задачи по достижению требуемой экономической, социальной и иных видов эффективности за счет привлечения ресурсов бизнеса, общества и др., мобилизуемых для усиления синергетической отдачи от реализации проектов. В Российской Федерации измерение эффективности реализации проектов, финансируемых из бюджетов различного уровня, до недавнего времени было неоформленным и вариативным. Оно по разным методикам осуществлялось для федеральных целевых программ, существовавших до принятия решения по

созданию структуры и определению содержания национальных проектов, региональных и муниципальных программ.

С 2015 года в России установлена новая форма государственного управления, которую можно рассматривать как единство планов развития важнейших социальных областей и деятельности по их осуществлению, сформированных прежде всего в рамках приоритетных национальных проектов.

Приоритетные национальные проекты в этом смысле явились хорошим индикатором гибкости правовой системы России, которая в идеальном случае не должна допускать инерции при оперативном решении острых вопросов, определяющих эффективность обеспечения социальной функции государства.

В настоящее время для решения вопросов реализации приоритетных проектов действует Совет при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам.

Для полноценной реализации приоритетных национальных проектов, а на их основе и других проектов различного территориального уровня, т.е. закрепления проектно-ориентированного подхода в государственном управлении, следует принять ряд взаимосвязанных мер, дающих возможность государству оперативно управлять ресурсами для решения идентифицированных проблем, а также создать эффективный административно-правовой механизм управления проектом/проектами, не входящий в конфликт с традиционной регулярной системой управления.

Учитывая данные обстоятельства, а также рассмотренные особенности стратегического планирования, представляется, что наиболее перспективным путем для развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации является разработка предложений о применении практик инициативного бюджетирования в рамках нового приоритетного национального проекта.

4.2 Инициативное бюджетирование в контексте полномочий, осуществляемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления

Проекты инициативного бюджетирования, направленные на решение вопросов благоустройства, жилищно-коммунального хозяйства, объектов культуры, электро-, тепло-, газо - и водоснабжения, утилизации отходов, содержание и строительство дорог и пр., имеют отношение к компетенции как региональных, так и муниципальных властей. Данные вопросы регулируются в пределах полномочий субъектов Российской Федерации, определенных Федеральным законом №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и органов местного самоуправления, установленных Федеральным законом №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Отдельные отраслевые федеральные законы «Об электроэнергетике», «О газоснабжении в Российской Федерации», «О теплоснабжении» также устанавливают пределы полномочий региональных и муниципальных властей, установленных для решения однотипных вопросов в различных масштабах.

Проблемы правового регулирования неизбежно порождают необходимость перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти, налаживания их взаимодействия по вопросам совместного ведения.

Инициативное бюджетирование можно рассматривать в качестве механизма устойчивого взаимодействия между населением, органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов, реализации публично-правовыми образованиями закрепленных за ними полномочий, устранения дифференциации в уровне бюджетной обеспеченности муниципальных образований, обеспечения сбалансированности региональных и местных бюджетов. В связи с этим на

практике проекты обеспечиваются в рамках софинансирования муниципальных образований бюджетом субъекта Российской Федерации в соответствии с существующим в регионе нормативно-правовым регулированием межбюджетных отношений.

Для эффективной реализации проектов необходима оптимизация объема полномочий, осуществляемых органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, совершенствование механизмов и условий передачи полномочий между уровнями публичной власти, правовой базы для осуществления переданных полномочий и организация эффективного контроля за их осуществлением. Решением этой задачи является изменение законодательства, регламентирующего вопросы государственного и муниципального управления, правовых и организационных основ местного самоуправления, – Федеральных законов №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и органов местного самоуправления и №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в части совершенствования оснований и условий изъятия и перераспределения полномочий различных уровней федеративной власти.

В настоящее время в составе мероприятий государственных программ Минфина России реализуется инвентаризация полномочий, осуществляемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Так государственная программа «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» дополнена подпрограммой «Совершенствование разграничения полномочий между уровнями публичной власти и контроля за осуществлением переданных федеральных полномочий». Предложения настоящей Программы и планируемые меры

правового регулирования государственных программ Минфина России находятся в прямой корреляции друг к другу.

5 ЭФФЕКТЫ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Для оценки программ и практик инициативного бюджетирования целесообразно выделять, анализировать и оценивать по отдельности результаты, следствия и эффекты.

Под результатами (outputs) понимаются качественные и количественные изменения в общественной инфраструктуре, возникающие непосредственно по итогам реализации проектов. Поскольку большинство практик направлены на решение вопросов местного значения с участием граждан, результатами являются те объекты общественной инфраструктуры, которые были выбраны жителями и реализованы под их контролем. Примеры результатов:

1. Организовано водоснабжение;
2. Обновлено асфальтовое покрытие;
3. Построена детская площадка и т.п.

Под следствиями (outcomes) понимается решение конкретных проблем жителей, которые лежали в основе участия и мотивировали выбор приоритетных проектов. Специфика инициативного бюджетирования заключается именно в том, что выбираются те объекты общественной инфраструктуры, которые помогают решать проблемы максимального числа благополучателей. Примеры следствий:

1. Благодаря организации водоснабжения в селе, приоритетность которой была обозначена самими жителями, они получили удобный доступ к чистой воде;
2. Благодаря обновлению асфальтового покрытия, необходимость которого была акцентирована жителями как первоочередная задача, они

получили возможность быстро и беспрепятственно перемещаться по наиболее востребованному маршруту;

3. Благодаря сооружению детской площадки на основе выбора жителей дети получили возможность безопасно и с пользой проводить время, а родители решили наиболее актуальную для себя проблему организации детского досуга.

Под эффектами (impact) ИБ понимаются те социально-экономические изменения на территории реализации ИБ, которые возникают в результате того, что проекты по улучшению общественной инфраструктуры реализуются с участием граждан, с использованием специфических для ИБ форматах процедур (вовлечение большого числа граждан в обсуждение, проведение собраний, совместное принятие решений, со-финансирование как показатель заинтересованности, состязательность с соседними муниципалитетами/поселениями, и проч.).

Достижение эффектов сложно в прогнозировании и оценке, поскольку оно, как правило, сопряжено с воздействием ряда дополнительных факторов.

Примеры эффектов:

1. Благодаря решению наиболее актуальных проблем с участием жителей, повысился уровень доверия к власти;

2. Благодаря общественному контролю, участию жителей в выборе и реализации проектов снизился уровень коррупции и т.п.

5.1 Типология эффектов практик инициативного бюджетирования

Эффекты, достигаемые с помощью инициативного бюджетирования, можно условно делить на четыре группы:

1. Управленческие – те, которые связаны с развитием новых компетенций сотрудников муниципалитетов и ОМС, как навыки проектной

деятельности, и могут фиксироваться в результатах аттестации государственных или муниципальных служащих.

2. Экономические - те, что связаны с эффективностью использования средств и могут фиксироваться в цифровых показателях (например, более экономичной стоимости объектов).

3. Социальные – те, что субъективно переживаются жителями, как улучшение качества жизни, уровня доверия в обществе, и могут фиксироваться в результатах социологических исследований;

4. Институциональные – те, которые свидетельствуют об улучшении социально-экономической среды, как ввод нового жилья, рост малого и среднего бизнеса, снижение оттока населения, и могут фиксироваться в региональных статистических показателях

Под *управленческими* эффектами понимаются те сопутствующие реализации практик изменения, которые приводят к повышению качества управления на региональном и муниципальном уровне. В частности, можно выделить следующие эффекты:

- Повышение уровня компетенций представителей власти.

Ключевыми новыми компетенциями, которыми овладевают представители власти в ходе реализации практик, становятся навыки проектного менеджмента и непосредственного общения с жителями в ходе собраний, встреч, консультаций. Поскольку практики инициативного бюджетирования предполагают, что приоритезацию расходов осуществляют сами жители, взаимодействие с ними становится неотъемлемым элементом программ. Некоторым главам поселений участие в подобных программах открывает возможность в полной мере раскрыть свой потенциал, реализовать проект от начала до конца. В сельской местности некоторые главы поселений впервые сталкиваются с необходимостью овладеть компьютерными навыками.

– Формирование кадрового резерва состава представителей исполнительной и законодательной власти из числа гражданских активистов, членов инициативных групп.

В разработке и реализации проектов инициативного бюджетирования непосредственно участвуют местные активисты или инициативные группы, которые приходят на собрания и выдвигают свои идеи, готовят проектные заявки, сметы и собирают комплекты сопутствующих документов, помогают распространить информацию о программе и мобилизовать общественную поддержку, взаимодействуют с местной властью, организуют краудфандинговые кампании в пользу выбранных идей в тех случаях, когда практика предполагает софинансирование со стороны жителей. Таким образом, в ходе реализации проекта активисты получают или углубляют уже существующие навыки общественной работы, повышают свою бюджетную грамотность и понимание работы муниципальных органов власти, что открывает для них дополнительный социальный лифт, который обеспечивает обновление кадров на местах.

Под *экономическими* эффектами понимаются долгосрочные последствия от реализации практик для хозяйственной деятельности поселений, которые могут быть достигнуты при надлежащей реализации проектов с участием граждан. Разработка методологии для оценки таких эффектов потребует учета широкого набора переменных. В настоящей программе приводится разъяснение теоретических моделей и гипотез о возникновении эффектов для дальнейшей более детальной проработки. В частности, можно выделить следующие эффекты:

– Повышение эффективности бюджетных расходов.

Более рациональному расходованию бюджетных средств способствуют общественный контроль и конкурсный порядок отбора проектов. Общественный контроль позволяет минимизировать риск

возникновения коррупции и нецелевого расходования средств, а конкурсный механизм отбора проектных заявок стимулирует обеспечивать максимальное соответствие сметы реально необходимым нуждам.

- Повышение сроков и качества эксплуатации объектов.

Повышение срока эксплуатации становится возможным за счет трех обстоятельств. Во-первых, за счет обеспечения более прозрачного и подотчетного процесса строительства и ремонта объектов при общественном контроле, который усложняет нецелевое расходование ресурсов. Во-вторых, за счет запуска хозяйского, более бережного отношения жителей по отношению к тем объектам, в выборе и, особенно, софинансировании которых они приняли участие. В - третьих, за счет повышения разнообразия функций и полноты использования данного объекта.

- Повышение налоговой дисциплины

Повышение налоговой дисциплины становится возможным за счет роста бюджетной грамотности, понимания логики функционирования общественных финансов и запуска более ответственного отношения жителей, вовлеченных в приоритезацию и контроль расходов.

Социальные эффекты – те изменения, которые субъективно переживаются участниками проектов и, соответственно, о которых они могут сообщить – на фокус группах или отвечая на вопросы анкеты. К таким эффектам предположительно относятся:

- удовлетворенность улучшением качества жизни, решения насущных проблем и качества объектов материальной инфраструктуры;
- удовлетворенность социальным взаимодействием - рост открытости и доверия, рост горизонтальных связей (особенно, в городах), опыт конструктивной совместной деятельности, «добрососедство»;

- приобретение новых знаний и компетенции – понимание бюджетных вопросов, понимание, как можно решать вопросы на уровне МСУ, формирование ответственной гражданской позиции

- удовлетворенность своей ролью в решении общезначимых вопросов, повышение уровня самооценки;

- рост ответственности за будущее своего населенного пункта;

- общая удовлетворенность жизнью.

Институциональные эффекты – те изменения, которые переходят в новое социальное качество и могут фиксироваться на над-субъективном уровне. Такие, как:

- рост инвестиций, рост предпринимательской активности, развитии новых направлений бизнесов (рост числа ИП, предприятий малого и среднего бизнеса); вводе жилья; росте благотворительности, в т.ч., от бизнеса; появлении новых видов досуга; снижении оттока населения; росте числа НКО и т.д.

- отработка опыта региональных программ, стратегий развития регионов, включающих распространение лучших практик ИБ и др.

Поскольку в отличие от относительно легко прогнозируемых результатов реализации проектов, эффекты отложены во времени, возникают косвенным образом и сложно обусловлены, данный список не является исчерпывающим. Он составлен на основе мнения консультантов, сопровождающих реализацию практик инициативного бюджетирования, и на основе выводов зарубежных исследований сходных практик.

Логическая связь между результатами, следствиями и эффектами реализации проектов инициативного бюджетирования выглядит следующим образом (на примере проекта по ремонту тротуаров):

Таблица 1 – Результаты, следствия и эффекты практик ИБ для населения, власти и бизнеса (Пример)

	Результаты	Следствия	Эффекты
Население	Отремонтирован тротуар вдоль главной улицы	<ul style="list-style-type: none"> Жители получили возможность беспрепятственно перемещаться по наиболее востребованному маршруту, снизились риски травм и ДТП 	<ul style="list-style-type: none"> В ходе реализации проекта укрепились социальные связи внутри сообщества Активисты из инициативных групп получили новые навыки общественной работы
Власть		<ul style="list-style-type: none"> Решена наиболее острая проблема жителей, вызывавшая недовольство и критику работы власти 	<ul style="list-style-type: none"> Повысился уровень компетенций представителей власти Повысилась эффективность бюджетных расходов
Бизнес		<ul style="list-style-type: none"> Повысилась посещаемость торговых объектов вдоль пешеходного маршрута 	<ul style="list-style-type: none"> Повысились узнаваемость и одобрение работы бизнеса со стороны населения благодаря участию в софинансировании работ по ремонту Повысился оборот

			торговых объектов вдоль пешеходного маршрута
--	--	--	--

Развитие ИБ будет способствовать:

- а) изучению взаимосвязи практик инициативного бюджетирования и эффектов, наблюдаемых после реализации разных практик,
- б) выработке подходов, обеспечивающих возможность выбора среди практик инициативного бюджетирования той, которая приведет к достижению намеченных эффектов.

6 СИСТЕМА МЕР, НАПРАВЛЕННЫХ НА ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

6.1 Организационная структура развития ИБ

Опыт развития ИБ в российских регионах с очевидностью демонстрирует риски, возникающие по мере масштабирования и развития программ, при отсутствии качественного профессионального сопровождения процесса. Минимизировать эти риски призваны действия РОИВ по созданию самостоятельных ПЦ в субъектах Российской Федерации, наделяемых функциями сопровождения реализации программ ИБ. Известны следующие модели организации и финансирования деятельности региональных проектных центров:

1. Созданный на базе государственных бюджетных учреждений или организаций (учебное заведение, научная организация и пр.) и осуществляющий свои функции в рамках государственного задания;
2. Созданный с участием структурных подразделений органов государственной власти (например, рабочая группа при исполнительном органе государственной власти, проектный офис РОИВ);
3. Существующий как независимая организация, выигравшая конкурс, объявленный уполномоченным органом государственной власти.
4. Функции ПЦ могут осуществлять социально ориентированные НКО, финансируемые через систему грантов.

Перспективным направлением развития ПЦ является использование управленческого потенциала региональных проектных офисов, создаваемых для реализации приоритетных проектов (программ). Механизмы перераспределения профессиональных, временных и материальных ресурсов позволят сделать деятельность ПЦ ИБ более

устойчивой, обеспечивая разные источники финансирования и создавая возможности для получения разнообразного опыта. Допустима и может быть востребована модель межрегионального (экстерриториального) ПЦ, имеющего сбалансированный портфель заказов из разных регионов, либо специализирующегося на узких функциях.

Функциональные задачи ПЦ не ограничиваются исключительно сопровождением практик ИБ. Отдельными направлениями должны стать: образовательная деятельность, направленная на подготовку консультантов ИБ; повышение квалификации сотрудников органов государственной власти и местного самоуправления и других целевых аудиторий; проведение тренингов для инициативных групп и активистов; информационная поддержка программ – для обеспечения эффективной реализации ИК; исследовательская – для научного сопровождения процесса развития ИБ и внутренней оценки эффективности практик, стратегическая – для разработки элементов региональной и муниципальных стратегий, предполагающих вовлечение граждан. Необходимо расширять сферу применения потенциала консультантов ИБ – рекомендовать к участию в работе общественных советов при РОИВ, вовлекать в деятельность проектных офисов, использовать потенциал для публичной деятельности, связанной с популяризацией ИБ. Кадровый состав и функционал ПЦ определяется совместно с ФКЦ и зависит от дизайна и параметров, реализуемых в субъектах Российской Федерации программ.

Институционализация профессионального консалтинга ИБ – необходимое условие процесса развития ИБ. Текущее состояние институциональной инфраструктуры ИБ дает основания констатировать слабость обмена опытом внедрения и развития практик ИБ между регионами. Появление ПЦ в субъектах Российской Федерации сделает возможным формирование сети региональных и межрегиональных проектных центров, что обеспечит развитие профессионального

взаимодействия консультантов ИБ для целей обмена опытом, обучения, выработки новых решений, практик и механизмов ИБ.

Центром компетенций ИБ призван стать федеральный координационный центр развития инициативного бюджетирования (ФКЦ). В зону ответственности ФКЦ входят следующие направления деятельности:

Стратегическое направление, которое предполагает решение задач выработки стратегии вовлечения граждан в процессы развития общественной инфраструктуры, участие в реализации федеральной программы развития ИБ, содействие становлению новых практик ИБ, планирование мероприятий и лоббистскую деятельность;

Образовательное направление, которое составляют: обучение практикам ИБ, организация программ обмена опытом на российском уровне и международном уровне, развитие компетенций консультантов ИБ;

Аналитическое направление, которое обеспечивает разработку, коррекцию и оценку хода реализации региональных программ развития ИБ, экспертизу проектов, социально-экономических стратегий по теме ИБ, нормативное и методическое обеспечение, экспертную оценку новых практик ИБ.

Информационное направление включает задачи координации информационной кампании в поддержку развития ИБ.

Научно-исследовательское направление. Частью инфраструктуры инициативного бюджетирования является организация процесса научно-исследовательского изучения и осмысления практики реализации и влияния ИБ на гражданскую, политическую, экономическую повестку российского общества, систему управления и законодательство. Важно вовлекать в изучение инициативного бюджетирования ведущие федеральные и региональные научные центры. Необходима интеграция исследовательской повестки, активатором которой в настоящий момент

является Центр инициативного бюджетирования НИФИ Минфина России, с различными направлениями деятельности ФКЦ.

Международное сотрудничество.

Российское инициативное бюджетирование становится уникальным страновым феноменом в контексте опыта международного партисипаторного бюджетирования и примером государственной политики в области вовлечения граждан в развитие общественной инфраструктуры. Необходимо сделать этот опыт доступным для заинтересованной общественности других стран. С другой стороны, российская практика нуждается в апробированных моделях и механизмах вовлечения, опыта регулирования, информирования и др. По мере развития ИБ в России зарубежный опыт будет становиться все более востребован. Сотрудничество с международными организациями, страновыми партнерствами, участие в международных конференциях, издательских проектах, публикационная активность, включение в международные исследовательские проекты, организация мероприятий международного уровня на территории Российской Федерации являются отдельным направлением деятельности ФКЦ.

Решение о необходимости поддержки инициатив граждан в бюджетной сфере включено в ключевой документ встречи глав государств стран участниц БРИКС в октябре 2016 года. Во всем мире хорошо известен опыт Индии, где в 1996 году была запущена одна из самых масштабных (от 3 до 5 миллионов человек) в мире программ участия граждан в решении вопросов местного значения. В штате Керала состоялась первая конференция, посвященная участию граждан в партисипаторном бюджетировании в рамках БРИКС 3-5 ноября 2016 года.

Российский опыт инициативного бюджетирования дает все основания России стать лидером процесса участия граждан в развитии собственных поселений в странах БРИКС и странах «двадцатки». Со всей

очевидностью можно говорить о необходимости проведения ряда крупных международных мероприятий с целью содействия развитию общественной инфраструктуры поселений с участием граждан, повышения эффективности бюджетных расходов на региональном и местном уровнях, изучения российского опыта государственного регулирования процессов участия граждан в развитии общественной инфраструктуры.

Функциональное содержание деятельности ФКЦ корреспондирует основополагающим целям автономной некоммерческой организации, которая может создаваться для осуществления деятельности в области образования, здравоохранения, культуры, науки, права, физической культуры и спорта, оказания социальных, а также иных услуг. Возможность создания автономной некоммерческой организации ведомственным органом обусловлена также положением, регулирующим деятельность данного органа и устанавливающим его полномочия. Автономные некоммерческие организации, учредителями которых являются государственные ведомства, неоднократно создавались с целью выполнения конкретных функций в различных сферах.

6.2 Кадровое обеспечение развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации

Консультант инициативного бюджетирования является ключевой фигурой для организации процедур ИБ, модерирования дискуссий и собраний граждан, экспертизы и качественной доработки проектов, обучения активистов и представителей органов государственной власти и местного самоуправления. Деятельность консультанта предполагает налаживание социального взаимодействия среди целевых групп процесса развития ИБ, между различными категориями благополучателей программ ИБ. Социальная значимость, востребованность, универсальность компетенций такого специалиста обеспечивают благоприятный прогноз

появления на рынке труда перспективной профессии гражданского общества – консультанта ИБ.

В настоящее время профессия консультанта ИБ только начинает формироваться. Далее возникнет потребность в выработке профессиональных требований и введении системы оценки работы консультантов. В настоящее время количество практикующих специалистов критически мало, а существующие образовательные форматы не обеспечивают достаточный уровень подготовки и воспроизводства кадров. Специалисты, вовлеченные в реализацию программ ИБ, осваивают необходимые профессиональные навыки непосредственно в процессе работы, обучение консультантов проходит в форме семинаров, информационных мероприятий в субъектах РФ, тренингов, публичных лекций, а также онлайн – в формате специализированных курсов и скайп-совещаний.

Консультанты ИБ в своей деятельности руководствуются следующими принципами: открытость и полнота процедур, прозрачность действий; обеспечение права каждого на участие; комплексность деятельности; гибкое мотивирование к участию; содействие выявлению и опора на гражданские инициативы; отстаивание общих интересов участников ради реализации общественного блага; партийно-политическая нейтральность.

Модель компетенций консультанта ИБ ориентирована на эффективное внедрение и сопровождение практик ИБ в регионах РФ и состоит из трёх блоков:

1. Знания, умения и навыки консультанта: компьютерная грамотность, коммуникативные навыки, презентационные навыки, компетентность в бюджетно-финансовых вопросах и специфике организации местного самоуправления, инженерно-технических аспектах, понимание работы социальных сетей, навыки работы в SMM..

2. Личностные качества консультанта: устойчивость, внимательность, предупредительность, гибкость мышления, умение устанавливать контакты с людьми, вежливое общение, умение убеждать, способность учитывать интересы всех групп благополучателей

3. Опциональные качества консультанта: мобильность, большая сеть «слабых связей», широкий кругозор, осведомлённость о социальных тенденциях, способность к самообразованию, искренний интерес к развитию локальных сообществ, интерес к исследовательской работе.

Предлагаемая модель компетенций консультанта ИБ может стать основой для последующей разработки федеральных государственных профессиональных стандартов и образовательных программ.

Прогнозируемый спрос на услуги консультантов ИБ ставит задачи выявления на местном уровне заинтересованных в овладении данным набором компетенций специалистов или целевых групп. Создание инструментов для самотестирования, единой системы профессиональной аттестации, специализированных образовательных продуктов для дополнительного и самообразования будут способствовать решению задач сопровождения профессионального самоопределения граждан, планирования профессионально-личностного развития, построения карьерных траекторий.

Возможность всесторонней и независимой оценки компетенций и знаний консультанта, подтверждение квалификации, доступные возможности для повышения квалификации являются существенным условием стабильного финансирования деятельности ПЦ и относительной гарантии качества оказываемых услуг. Аттестация консультантов ИБ может быть реализована онлайн в форме компьютерного тестирования и представлять собой систему, где аккумулируется информация обо всех специалистах, вовлеченных в практическую деятельность по ИБ: персональные данные, прослушанные курсы и учебные мероприятия, практический опыт и реализованные проекты, публикации, рекомендации,

награды. Такой сервис может быть платформой для организации вебинаров и профессионального нетворкинга. Разработка единой системы аттестации консультантов ИБ, выработка принципов аттестации, экспертная оценка программ обучения и повышения квалификации, онлайн курсов должны войти в круг задач ФКЦ.

6.3 Обучение практикам инициативного бюджетирования

Активный процесс развития ИБ формирует спрос не только на консультантов, но также и на отдельные компетенции и знания в области ИБ. Текущее состояние дел позволяет выделить следующие целевые группы, на которые необходимо ориентировать обучение практикам ИБ: консультанты, главы муниципальных образований и муниципальные служащие, специалисты НКО и социальные предприниматели, руководители и специалисты государственных органов власти, депутаты всех уровней власти, участники инициативных групп, гражданские активисты, студенты, научные специалисты смежных областей знаний.

Разработка и адаптация образовательных продуктов для разных целевых групп может обеспечивать три уровня погружения: базовый, средний и продвинутый. Базовый уровень погружения может быть ориентирован на участников инициативных групп, активистов и студентов, отличается популярным стилем изложения и может быть обеспечен образовательным контентом федеральной ИК. Средний уровень погружения предназначен для депутатов всех уровней, руководителей и специалистов государственных органов власти и предоставляет более аналитический срез информации. Продвинутый уровень ориентирован на практическую деятельность, является обязательным для консультантов и представителей муниципалитетов, а также может быть рекомендован специалистам НКО и социальным предпринимателям.

Каждый из уровней погружения должен быть обеспечен определённым набором учебных материалов и каналов распространения, дополняться новыми образовательными модулями по мере углубления в тематику ИБ. Базовый уровень представлен популярными брошюрами, инфографикой, тестами, видео и игровыми продуктами на основе IT-решений. Средний уровень дополнен теоретическим лекционным курсом, обзором международной практики, возможностями отработки отдельных навыков, самостоятельной практикой участия в ИБ и по итогам освоения материала должен давать возможность практического применения методологии в профессиональной деятельности. Продвинутый уровень, дополнительно к имеющимся учебным материалам, расширяется за счет блока практических мероприятий и углубления в методологию ИБ в форме специализированных тренингов по психологическим, правовым и техническим аспектам деятельности практикующего консультанта ИБ.

Помимо разработки образовательных продуктов для каждого из уровней погружения, важно наличие комплекса продвижения продуктов для различных целевых аудиторий, включающий интернет портал, социальные сети, платформы дистанционного образования, систему стажировок и профессиональной практики; образовательные модули в системах высшего образования и повышения квалификации, информационные мероприятия (лекции, семинары, баркемпы, тренинги) и регулярные методологические школы (по аналогии со «Школой ППМИ» Тверской области).

Отдельную целевую группу составляют научные специалисты смежных областей знаний. Эта группа рассматривается как кадровый ресурс для образовательной и исследовательской деятельности в сфере ИБ. Данная категория специалистов имеет развитые навыки самообразования, аналитической деятельности, работы с иностранными источниками, что предполагает самостоятельный процесс обучения. Формируемый спрос на лекторов и образовательные услуги в сфере ИБ будет стимулировать

научных специалистов к развитию новой компетенции. По мере расширения предмета изучения, развития ИБ, специалисты НИИ и образовательных учреждений будут самостоятельно вовлекаться в тематику ИБ. Тем не менее, для целей подготовки кадров в рамках дополнительного образования специалистов РОИВ, лекционных модулей в системе высшего образования, обучения других целевых аудиторий насущной задачей является подготовка преподавателей, реализовать которую возможно через научные гранты, НИРы и систему государственного заказа.

Широкий общественный и государственный интерес к процедурам участия граждан требует, чтобы знание принципов и механизмов ИБ вошло в перечень профессиональных компетенций специалистов органов власти и депутатов любого уровня. Включение тематики ИБ в программы дополнительного образования специалистов органов власти, будет способствовать расширению круга потенциальных консультантов и устойчивой административной поддержке процесса развития ИБ. Доступ к этим целевым аудиториям ИБ обеспечивает формат дополнительного образования, применяемый в системе повышения квалификации государственных и муниципальных служащих. Практическая деятельность по реализации программ ИБ будет способствовать формированию запроса органов власти на образовательные программы по различным аспектам ИБ. Важно уже сейчас заниматься подготовкой специалистов и разработкой соответствующих образовательных программ, чтобы в будущем иметь возможность удовлетворить формирующийся спрос. Знания и навыки по ИБ могут и должны стать частью процесса повышения квалификации специалистов государственных и муниципальных органов власти. Реализация этого направления обеспечит повышение общего количества профессионалов, имеющих компетенции в области ИБ, что обеспечит кадровый ресурс для внедрения и эффективного развития ИБ в тех регионах, где процесс пока не запущен.

Необходимо продолжить изучение зарубежного опыта и интеграцию образовательных решений в российский контекст. Перевод и публикация изданий о лучшем зарубежном опыте позволят значительно расширить библиографию ИБ. Международный опыт в сфере ПБ, развитая инфраструктура позволяют планировать и реализовывать программы обмена студентами и волонтерами.

6.4 Бюджетная грамотность в программах ИБ

Обеспечиваемые в рамках ИБ возможности влияния на решения относительно приоритетов расходования бюджета, контроля бюджетных решений, эффективного сотрудничества с органами государственной власти и местного самоуправления невозможно реализовать без повышения общего уровня бюджетной грамотности в целом и формирования необходимых компетенций у отдельных групп граждан, в частности.

Государственная политика в области повышения бюджетной грамотности населения является общемировой тенденцией. Комплекс образовательных мероприятий, направленных на повышение бюджетной грамотности, реализуется Минфином России и Открытым правительством на протяжении уже ряда лет. В целях разработки Программы повышения бюджетной грамотности населения на среднесрочный период, в 2017 году была утверждена концепция развития бюджетной грамотности. Программы обучения ИБ могут быть дополнены образовательными компонентами, направленными на повышение бюджетной грамотности среди целевых групп.

Интеграция в процесс развития бюджетной грамотности в РФ может вестись по трем направлениям. Тематика ИБ должна найти отражение в применяемых государственных инструментах, призванных стимулировать открытость данных о региональных и муниципальных бюджетах:

популярные брошюры к бюджетным документам должны раскрывать показатели, где возможно или было применено участие общественности, интернет-порталы «Бюджет для граждан» федеральных и региональных органов власти в популярной форме должны раскрывать механизмы участия и создавать практические возможности (внесение предложений, обсуждения, голосования, обратная связь), иные информационные ресурсы и мероприятия должны стимулировать общественную дискуссию и давать положительные примеры.

Вторым направлением образовательной стратегии в области бюджетной грамотности является выделение целевых групп (консультанты ИБ и специалисты НКО, педагоги и студенты, предприниматели, работники органов управления и депутаты всех уровней) и разработка с учетом интересов каждой из групп специализированных образовательных продуктов, ориентированных на практические механизмы решения вопросов развития общественной инфраструктуры территорий.

Видится перспективным позиционирование ИБ как оригинального и многофункционального набора инструментов в системе повышения бюджетной грамотности. Уже сейчас этот инструмент активно задействован в практике партисипаторного бюджетирования Европейского университета в Санкт-Петербурге, где в процессе выработки общего решения члены бюджетной комиссии и иные аудитории получают комплексное знание о работе органов власти и системе принятия бюджетных решений. Подобный подход дает основания рассматривать повышение бюджетной грамотности как образовательный компонент и отдельную задачу в процессе реализации любой практики ИБ.

В длительной перспективе, когда станет возможна реализация иного уровня бюджетных решений с участием общественности, комплексное видение решаемой проблемы, понимание финансовых механизмов решения, бюджетный ликбез будут обязательными элементами такой практики. Подход, не предусматривающий образовательного компонента

несет значительные риски манипулирования общественным мнением, выхолащивания процедур и инволюции практики. Образовательный компонент практики ИБ должен пониматься как долговременная инвестиция, обеспечивающая длительный интерес к практике, а значит эффективное вовлечение, создающая новые возможности применения бюджетной компетентности в других сферах, предполагающая возможность непосредственной передачи этого знания другим участникам, воспитывающая субъекта с новым качеством человеческого капитала.

Следуя этой логике, целесообразно рассматривать образовательный компонент по повышению бюджетной грамотности в практиках ИБ как один из показателей оценки эффективности этих практик. Кроме того, рекомендуется включить отдельные параметры оценки практик ИБ в число индикаторов, характеризующих использование населением информации о бюджете и качество участия граждан в бюджетном процессе. К числу таких параметров можно отнести следующие: подготовка информационных продуктов о бюджетном процессе на муниципальном уровне (бюджет муниципального образования, программа развития, стратегические планы, оценка качества общественной инфраструктуры); информационные мероприятия в ходе реализации практики: предваряющие собрания граждан лекции, демонстрация видеоматериалов, тренинги и иные креативные формы донесения информации до различных групп общественности.

6.5 Система информирования об инициативном бюджетировании

Успешное развитие ИБ в Российской Федерации требует комплексной информационной стратегии, реализуемой на федеральном, региональном и местном уровнях. Такая стратегия призвана решить три актуальные задачи, стоящие перед организаторами процесса развития ИБ: информировать общественность о механизмах и принципах ИБ;

формировать новые ценностные установки и поведенческие модели, мотивировать к практическим действиям и участию. Под информационной кампанией (ИК) понимается комплекс практических мероприятий, призванных воздействовать на целевые группы процесса развития ИБ с помощью различных форм контента и каналов коммуникации.

ИК на федеральном уровне планируется и реализуется с участием ключевых участников процесса развития ИБ в РФ, к числу которых относятся Минфин России, Открытое Правительство, отраслевые министерства РФ, федеральный координационный центр (ФКЦ), международные, общественные и научные институции. Обязательные элементы ИК (стратегия, целевые группы, ключевые послания, каналы коммуникации, медиаплан) и выработка оптимального финансового и организационно-управленческого механизма реализации стратегии ИК должны стать предметом профессионального и экспертного обсуждения.

Локальные ИК на региональном и муниципальном уровнях планируются и реализуются самостоятельно, силами региональных органов власти и органов местного самоуправления, а также проектных центров ИБ и могут иметь как минимум два вектора реализации. Внутренняя стратегия ИК выстраивается в соответствии с дизайном субъектовой практики ИБ или комплекса практик, временным циклом реализации, применяемых процедур, охватом и целями организаторов. Внешний аспект стратегии региональной ИК подразумевает публичную риторику первых лиц в ходе официальных мероприятий на федеральном и международном уровне, в том числе распространение информации через неформальные каналы коммуникации (социальные сети, переговоры, встречи), а также целенаправленное информирование региональными органами власти об опыте, результатах, эффектах программы ИБ субъекта РФ через федеральные медиа.

Важнейшей целью региональных ИК и отдельной задачей для организаторов является обеспечение успешной реализации программ ИБ в

субъектах РФ. Функции организатора ИК могут быть переданы на аутсорсинг, реализованы соответствующим функциональным подразделением в органах власти или стать зоной ответственности регионального ПЦ. Информированность населения о реализуемой в субъекте РФ программе ИБ, а также степень вовлечения населения в реализацию проектов ИБ, что является производным показателем ИК, могут рассматриваться как критерии оценки эффективности программы ИБ.

Учитывая важность ИК как одного из ключевых условий эффективности и успешности любой программы ИБ, следует реализовать на федеральном уровне систему мер, призванных оказывать содействие региональным органам власти и проектным центрам в планировании и практическом воплощении собственной стратегии ИК.

Для этих целей необходимо разработать пакет рекомендаций по формированию стратегии и реализации ИК на региональном и муниципальном уровнях. Данные рекомендации могут быть представлены в виде методичек для пресс-служб органов власти, муниципальных администраций, проектных центров.

Важно стимулировать создание оригинальных информационных продуктов и инструментов «обратной связи», предназначенных для тиражирования на местном уровне. Не менее актуальной задачей является поиск новых каналов распространения информации, способов вовлечения населения, а также формализация их применений в практиках ИБ (Почта России, Сбербанк России, МФЦ, поликлиники, библиотеки, школы, ВУЗы).

Стимулировать производство различных типов информационного и рекламного контента, ориентированных на целевые группы и предназначенных для разных целей и информационных сред. В отсутствии достаточных финансовых ресурсов, важно задействовать возможности творческих конкурсов в сфере социальной рекламы, механизмы

нефинансового поощрения авторов, развивать формат сотрудничества pro bono.

Мотивировать СМИ и журналистов, принимающих активное участие в освещении процесса ИБ, в том числе через образовательные мероприятия, конкурсы и программы поощрения. Рекомендуется вовлекать представителей СМИ в процесс реализации программ ИБ в качестве членов конкурсных комиссий, участников инициативных групп. Планировать федеральную повестку ИБ с целью дальнейшего использования информационных поводов и событий на местах.

Представляется полезным предпринять исследование зарубежного опыта партисипаторного бюджетирования и социальных рекламных кампаний с целью выявления новых идей, образцов и методов работы с аудиториями. В то же время необходимо обеспечить возможности для обмена опытом, популяризации лучших решений, анализа региональных кейсов на примере российского опыта. Важно стимулировать исследовательскую деятельность, в первую очередь на этапах планирования и оценки эффективности ИК, создавать общедоступные методики оценки эффективности рекламных материалов, распространять универсальные брифы на разработку рекламно-информационной кампании, или ее отдельных компонентов.

Очевидным ресурсом для реализации ИК является институт социальной рекламы. Рекламодателями социальной рекламы по тематике ИБ могут выступать все заинтересованные участники процесса без ограничений. Необходимо привлечь организационные и экспертные усилия общественных и профессиональных организаций, определяющих стандарты использования социальной рекламы в России, рекламодателей и профессионалов рекламного бизнеса для выработки рекомендаций в отношении применения и обеспечения организационно-правовой основы использования социальной рекламы в целях реализации информационных и социальных рекламных кампаний ИБ на местах. Отдельным ресурсом

для социальной рекламной кампании ИБ может стать вклад юридических и физических лиц, рассматриваемый как элемент софинансирования в проектах ИБ. Поиск творческих и финансовых ресурсов для создания, воплощения, тиражирования и ротации рекламных носителей является насущной и весьма актуальной задачей. Будут востребованы усилия федеральных, региональных органов власти и органов местного самоуправления по формированию государственного заказа по тематике ИБ, выработке мер поддержки для производителей и распространителей социальной рекламы ИБ.

Системная работа по созданию информационных поводов, насыщенная информационная повестка, адаптация информационного контента для различных групп и типов СМИ, административные усилия органов власти, консолидация различных ресурсов в немалой степени будут способствовать узнаваемости, доверию региональным программам, непосредственному вовлечению граждан в процесс развития ИБ.

7 МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ, МОНИТОРИНГ ЕЕ ВЫПОЛНЕНИЯ И ИНСТРУМЕНТЫ ОЦЕНКИ РЕЗУЛЬТАТОВ.

7.1 Использование механизмов инициативного бюджетирования в приоритетных национальных проектах и государственных программах РФ

Практики инициативного бюджетирования основаны на различных механизмах, вовлечения граждан в бюджетный процесс. Начали складываться механизмы вовлечения граждан и в приоритетных национальных проектах, в государственных программах, использующих общественное участие с целью отбора, приоритезации и софинансирования инфраструктурных гражданами. Это приоритетный проект «Формирование комфортной городской среды» (оператор проекта Министерство строительства и ЖКХ), федеральная целевая программа «Устойчивое

развитие сельских территорий на 2014 – 2017 годы и на период до 2020 года» (оператор проекта Министерство сельского хозяйства).

Универсальной процедурой инициативного бюджетирования является обсуждение бюджетных вопросов через непосредственное участие граждан в распределении средств муниципального бюджета, точнее – в определении и выборе объектов расходования бюджетных средств. В приоритетном проекте Министерства строительства и ЖКХ граждане большей частью лишены возможности отбирать проекты, они лишь выбирают из предложенного им минимального и дополнительного перечней возможных работ по благоустройству территорий, а также участвуют в составлении и утверждении дизайн-проектов благоустройства. Софинансирование, предусмотренное нацпроектом, влияет лишь на очередность реализации проектов. В федеральной целевой программе Министерства сельского хозяйства выбор граждан ограничен перечнем: обустройство зон отдыха, спортивными и детскими площадками, восстановлением природных ландшафтов и историко-культурных памятников, а также поддержка национальных культурных традиций, промыслов и ремёсел. Как и в проекте Минстроя, участие граждан сводится к формированию заявки, выбору проекта из короткого перечня, его индивидуализации и софинансированию.

В случае инициативного бюджетирования все проекты изначально формируются, утверждаются и модифицируются с активным участием и благодаря инициативе местных жителей. Ограниченно внедряя некоторые механизмы участия граждан, свойственные инициативному бюджетированию, указанные приоритетный проект и федеральная целевая программа лишь частично реализуют потенциал участия граждан.

Среди целевых индикаторов государственной программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (ответственный исполнитель программы Министерство финансов Российской Федерации) присутствует показатель Российской Федерации

по Индексу открытости бюджета (Open Budget Index, OBI), составляемый Международным бюджетным партнёрством (International Budget Partnership, IBP). Сам по себе этот рейтинг не включает показателей, связанных с участием граждан, оценивая открытость государственных бюджетов и эффективность предоставления данных об их содержании. Тем не менее, вместе с OBI Международным бюджетным партнёрством каждые два года составляются ещё два рейтинга: участия граждан (public participation) и надзора (oversight). Необходимо отметить, что оцениваемые методологией МБП практики включают лишь страновой уровень с целью обеспечения возможности сравнения различных государств.

7.2 Параметры и индикаторы оценки инициативного бюджетирования в приоритетных национальных проектах, государственных программах.

Оценка успешности реализации практик и программ ИБ основана на сочетании оценок результатов программы и её эффектов. Первые позволяют намечать нормы и отслеживать динамику реализации программы, её собственный рост и развитие. Вторые служат цели оценки долгосрочного и масштабного вклада программы в социально-экономическую систему региона.

Большая часть показателей госпрограмм и национальных проектов, однако, формальным образом концентрируется на результатах исполнения программы, а не на её экономических, социальных и институционально-управленческих эффектах. Так индикаторами оценки для приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» служат количество реализованных проектов, включённых в Федеральный реестр лучших практик, количество представителей субъектов Российской Федерации прошедших специальное обучение, а также серия показателей, связанных с долей проектов, реализованных при участии граждан, долей различных видов участия населения в выполнении минимального и дополнительного

перечней работ. В федеральной целевой программе "Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 - 2017 годы и на период до 2020 года" используется похожий индикатор: количество реализованных проектов местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности, получивших грантовую поддержку. Наконец, подпрограмма «Обеспечение открытости и прозрачности управления общественными финансами» госпрограммы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» в качестве своих индикаторов использует Индекс открытости бюджета и количество посетителей Единого Портала бюджетной системы.

Аналогичным образом устроена система оценки ряда региональных программ. Так в Пермском крае инициативное бюджетирование является одним из основных мероприятий госпрограммы Пермского края "Региональная политика и развитие территорий" (Подпрограмма 8. Развитие общественного самоуправления; ответственный исполнитель – Министерство территориального развития Пермского края). Целевыми показателями здесь являются количество вновь созданных ТОСов, доля проектов ИБ, отобранных на конкурсной основе для софинансирования из краевого бюджета, а также процент освоения субсидий, передаваемых из бюджета муниципальным образованиям на решение вопросов местного значения. Инициативное бюджетирование включено и в госпрограмму Московской области «Эффективная власть» на 2014 – 2018 годы (Подпрограмма 4. «Управление государственными финансами Московской области»). Одной из задач является увеличение доли муниципальных образований Московской области, реализующих практики инициативного бюджетирования (до 30% в 2019 году). Во многих других региональных программах оценка производится в основном на уровне установления критериев оценки проектных заявок. К таким программам можно отнести проект «Народный бюджет» в Тульской области и губернаторский проект «Решаем вместе!» Ярославской области.

Можно заметить, что, благодаря вышеперечисленным индикаторам, целью становится не участие и инициатива граждан как таковые, а улучшение объектов общественной инфраструктуры. Этот подход выполняет задачи отбора и воспроизведения лучших практик решения местных вопросов, но не работает на тиражирование и развитие всего спектра эффектов инициативного бюджетирования.

Однако возможны и иные подходы: например, инициативное бюджетирование включено в инвестиционный блок Стратегии социально-экономического развития Республики Башкортостан. Показатели, предлагаемые в Стратегии, носят относительный характер: процент жителей региона, вовлечённых в реализацию проектов инициативного бюджетирования, а также процент расходов консолидированного бюджета Республики, распределяемого через механизмы ИБ.

7.3 Показатели описания и оценки инициативного бюджетирования

Тогда как индикаторы и параметры, задействованные в оценке результатов, зачастую очевидны, оценка эффектов инициативного бюджетирования представляет более сложный процесс как с методологической, так и с исполнительской точки зрения. Возможна оценка на различных уровнях (проекта, региональной программы и целой практики), с использованием различных методов (анализ количественных данных или глубинные интервью, фокус группы и квазиэксперименты), с выделением и измерением различных элементов (доверие населения, вовлечение жителей из иных форм гражданской активности, наделение полномочиями ущемлённых групп и так далее).

Программа поддержки местных инициатив Всемирного банка предлагает оценку, направленную на измерение эффектов инициативного бюджетирования, в режиме мониторинга. В случае оценки выделяется четыре группы эффектов: социальные, институциональные, экономические

и управленческие. Ведётся контроль результатов деятельности ППМИ как практики — учитывается охват практики во всех регионах страны, доля местного вклада в бюджете проектов, число муниципалитетов, успешно реализовавших проекты, число успешно завершённых проектов и другое. В качестве методов используются обзвоны консультантами и представителями проектных центров, мониторинговые выезды в муниципалитеты, отчёты кураторов. Важным инструментом мониторинга становится информационная система управления (ИСУ), позволяющая консолидировать и анализировать указанные данные по целому региону и всей стране.

При анализе практики партисипаторного бюджетирования Европейского университета в Санкт-Петербурге также применяется комплексная система индикаторов, направленных на оценку различных характеристик эффективности проекта. С целью анализа социальных эффектов предлагается ежегодный социологический опрос, оценивающий информированность населения о программе, количество позитивно настроенных к проекту граждан и уровень доверия власти. Для оценки вовлечения населения учитывается количество проведённых общественных обсуждений бюджета, число участников этих обсуждений, наличие различных форм и возможностей подачи заявок, количество поданных инициатив граждан и так далее. Множество индикаторов в этом блоке связано с активностью граждан на бюджетных комиссиях и в социальных сетях. Отдельный блок посвящён открытости органов власти: оценивается количество специалистов, принимавших участие в заседаниях комиссии, участие представителей различных органов власти в мероприятиях проекта и оценка членами комиссии открытости органов власти. В целом, эксперты практики отмечают необходимость исходить при разработке параметров и индикаторов оценки как из целей конкретной программы, так и из специфики российского опыта: в силу встроенности практик инициативного бюджетирования в административно-бюджетную

систему, методология оценки должна соответствовать не только запросам координаторов программы, но и федеральных органов государственной власти.

7.4 Мониторинг реализации программы развития инициативного бюджетирования

Задача мониторинга на уровне проектов, региональных программ и практик выполняется каждой практикой с использованием различной методологии, зачастую подразумевающую невозможность сравнения их результатов. Оценка федеральной программы ставит более жёсткие требования к унификации процедур сбора, обработки и сравнения данных в силу большего масштаба и сложности операций. Необходимо удостовериться, что данные собираются одинаковым образом, достичь согласия в используемых терминах и точных операционализациях параметров, методах обработки, адекватных и репрезентативных способах визуализации. Необходимо подробно описать как порядок действий, предпринимаемых ответственным исполнителем мониторинга, так и исчерпывающе описать требуемые от операторов программ данные.

Важным шагом на пути к появлению мониторинга является анкета, рассылаемая в субъекты Российской Федерации для подготовки раздела в докладе Минфина России о лучшей практике развития «Бюджета для граждан». В неё включается широкий перечень вопросов, необходимых как для оценки результатов реализации региональной программы, так и для описания её индивидуальных особенностей. К описательным относятся такие параметры, как продолжительность и период реализации практики, ответственный региональный орган исполнительной власти, форма и источник государственного финансирования, характер нормативно-правового регулирования, методика отбора проектов, наличие нематериального вклада, форма организации проектного центра и качество

информационного сопровождения практики. В качестве количественных показателей, используемых для мониторинга и сравнения, берутся относительные и абсолютные значения по типологии проектов, общей стоимости (в том числе объёмы субсидий и софинансирования), доля от бюджета субъекта, охват муниципальных образований и количество консультантов. Сочетание описательных и количественных показателей позволяет как собрать базу уникальных структур и особенностей практик, так и оценить их по ряду сравнимых индикаторов. Именно на основании доработки указанной анкеты предполагается создание единой базы данных практик и программ инициативного бюджетирования.

Оптимизация числа показателей является важнейшей задачей становления методологии данного мониторинга. В число бесспорных показателей должны войти:

1. Процент граждан, участвующих в принятии решений о распределении бюджетных средств, относительно общего населения рассматриваемой административной единицы. Это индикатор охвата населения практиками инициативного бюджетирования;

2. Объём бюджетных средств, распределяемый с прямым участием граждан. Это индикатор проникновения практик ИБ в бюджет административной единицы;

3. Процент административных субъектов, вовлечённых в реализацию региональной практики, от общего числа субъектов. Это индикатор географического охвата практик ИБ.

Эти индикаторы предлагается включить в порядок, регламентирующий сбор и анализ данных по ним, а также целевые значения на предстоящие несколько лет, периодичность и содержание регулярных отчётов о лучших программах и практиках, позволяющих обращать внимание сообщества на выдающиеся кейсы, и ежегодных

докладов, позволяющих отслеживать состояние развития инициативного бюджетирования в стране в целом.

8 НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (ДОРОЖНАЯ КАРТА) ПО РАЗВИТИЮ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПЕРИОД С 2018 Г. ПО 2022 Г.

Существующая проблема	Предлагаемое решение	Основные мероприятия	Ответственный исполнитель	Срок реализации
Направление 1. Сопровождение и регулирование процесса развития инициативного бюджетирования на федеральном уровне				
Проблема: разобщенность в действиях участников, вовлеченных в процесс развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации	Решение: обеспечение работы единого координирующего центра развития инициативного бюджетирования на федеральном уровне	Мероприятие: создание Федерального координационного центра развития инициативного бюджетирования (ФКЦ)	Минфин России	2018
Проблема: отсутствие инициативного бюджетирования в качестве инструмента в рамках проектного подхода к управлению	Решение: разработка и реализация программных документов направленных на применение инициативного бюджетирования как приоритетной формы участия граждан в развитии общественной инфраструктуры поселений	Мероприятие: разработка приоритетного национального проекта «Инициативное бюджетирование»	Минфин России	2018
		Мероприятие: включение порядка использования практик инициативного бюджетирования в методологию формирования государственных программ	Минфин России Минэкономразвития России	2018

Направление 2. Создание институциональной инфраструктуры для развития инициативного бюджетирования на региональном и муниципальном уровнях				
Проблема: недостаток региональных проектных центров как самостоятельных и компетентных центров развития инициативного бюджетирования на региональном уровне	Решение: формирование и поддержание условий для создания и функционирования региональных проектных центров в субъектах Российской Федерации, вовлеченных в инициативное бюджетирование	Мероприятие: разработка методических материалов с рекомендациями по созданию и организации работы региональных проектных центров и оценке эффективности их деятельности	ФКЦ	2018
		Мероприятие: консультационное сопровождение создания и организации работы ПЦ	ФКЦ	2018-2022
		Мероприятие: мониторинг и оценка деятельности региональных проектных центров	ФКЦ	2018-2022
Направление 3. Обеспечение профессионального сопровождения процесса развития инициативного бюджетирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях				
Проблема: недостаток консультантов инициативного бюджетирования, имеющих необходимый уровень профессиональной подготовки	Решение: создание и реализация системы мер, направленных на обеспечение профессиональной подготовки, развитие и оценку работы консультантов инициативного бюджетирования	Мероприятие: разработка образовательных материалов, создание программ обучения и профессиональных требований для консультантов инициативного бюджетирования	ФКЦ	2018
		Мероприятие: создание и	ФКЦ	2018 – создание

		поддержка специализированного ресурса в сети Интернет для обеспечения доступности тематических материалов и информации, а также с целью взаимодействия консультантов между собой		ресурса 2018-2022 – поддержка ресурса
		Мероприятие: организация и проведение конференций, семинаров, тренингов, заседаний консультантов на федеральном и региональном уровнях для формирования профессионального сообщества	ФКЦ	2018-2022
		Мероприятие: разработка и внедрение механизма оценки, организация профессиональных конкурсов и предложения по стимулированию, поощрению лучших результатов работы консультантов инициативного бюджетирования.	ФКЦ	2019
Направление 4. Способствование повышению уровня знаний об инициативном бюджетировании и навыков реализации проектов инициативного бюджетирования среди				

представителей разных целевых групп (граждане (в т.ч. гражданские активисты и участники инициативных групп), работники государственных органов власти и работники органов местного самоуправления (в т.ч. депутаты), представители предпринимательского сообщества, специалисты НКО, научные работники)

Проблема: отсутствие необходимых знаний об инициативном бюджетировании у целевых групп	Решение: создание и реализация системы мер, направленных на обучение теоретических основам организации инициативного бюджетирования у целевых групп	Мероприятие: разработка и свободное распространение образовательных материалов по инициативному бюджетированию для участвующих и проявляющих интерес к участию в проектах инициативного бюджетирования граждан, представителей предпринимательс кого сообщества, специалистов НКО	ФКЦ, региональные проектные центры	2018- 2022
		Мероприятие: разработка аналитических и экспертных материалов с привлечением специалистов научно- исследовательски х и образовательных учреждений	ФКЦ, региональные проектные центры	2018- 2022
		Мероприятие: разработка и внедрение образовательного модуля (курса) по инициативному бюджетированию в составе образовательных программ	ФКЦ	2018- 2019

		повышения квалификации государственных и муниципальных служащих		
Направление 5. Обеспечение информационной поддержки процесса развития инициативного бюджетирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях				
Проблема: отсутствие информационных кампаний в поддержку инициативного бюджетирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях и недостаточная информированность граждан о реализации отдельных программ (проектов, мероприятий и т.д.) по инициативному бюджетированию	Решение: создание и реализация системы мер, направленных на повышение качества информационного сопровождения процесса развития инициативного бюджетирования в целом и реализации программ (проектов, мероприятий и т.д.) по инициативному бюджетированию на федеральном, региональном и местном уровнях	Мероприятие: разработка и реализация федеральной информационной кампании в поддержку инициативного бюджетирования	ФКЦ Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации	2018 – разработка кампании 2018-2022 – реализация кампании
		Мероприятие: разработка и распространение материалов для организации и проведения информационных кампаний по инициативному бюджетированию на региональном и муниципальном уровнях, в т.ч. с применением инструмента социальной рекламы	ФКЦ Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации	2018-2022
		Мероприятие: организация и поддержка федерального портала об инициативном бюджетировании	ФКЦ	2018 – организация портала 2018-2022 – поддержка портала

Направление 6. Мониторинг и оценка развития программ и практик инициативного бюджетирования на федеральном и региональном уровнях				
Проблема: отсутствие инструментов и возможностей для сравнения и сопоставления программ и практик инициативного бюджетирования	Решение: разработка и апробация порядка регулярного мониторинга программ и практик инициативного бюджетирования	Мероприятие: организация сбора и обобщение информации о реализованных программах инициативного бюджетирования и использованных практиках инициативного бюджетирования в части выявления и описания последовавших эффектов инициативного бюджетирования на региональном уровне	ФКЦ региональные проектные центры	2018-2022
		Мероприятие: разработка показателей развития инициативного бюджетирования и определение порядка их интеграции в целевые параметры государственных программ и приоритетных национальных проектов	Минфин России	2018-2019
		Мероприятие: подготовка и публикация ежегодного доклада о состоянии и результатах развития	Минфин России	2018-2022

		инициативного бюджетирования в Российской Федерации		
Направление 7. Создание правовых условий для развития инициативного бюджетирования				
Проблема: отсутствие комплексного правового регулирования инициативного бюджетирования в Российской Федерации	Решение: разработка проектов нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность в области инициативного бюджетирования	Мероприятие: закрепление понятия инициативного бюджетирования и определение правового статуса его участников на уровне федерального законодательства	Минфин России	2018
		Мероприятие: определение порядка реализации проектов инициативного бюджетирования в условиях разграничения полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления	Минэкономразвития России	2018-2020
		Мероприятие: закрепление особого порядка осуществления общественного контроля и публичных обсуждений в отношении реализации	Минфин России	2018

		проектов инициативного бюджетирования		
Направление 8. Развитие международного взаимодействия в области инициативного бюджетирования				
Проблема: недостаточное информированнос ть международной аудитории о российском опыте развития инициативного бюджетирования	Решение: создание и реализация системы мер, направленных на установление и поддержку международного сотрудничества	Мероприятие: организация и проведение на территории Российской Федерации ежегодных международных мероприятий, посвященных тематике инициативного бюджетирования	Правительство России Минфин России ФКЦ	2018- 2022
		Мероприятие: обеспечение регулярного участия и выступлений с докладами на международных мероприятиях, посвященных тематике инициативного бюджетирования	Правительство России Минфин России ФКЦ	2018- 2022
		Мероприятие: организация и поддержание сотрудничества в области проведения международных теоретических и прикладных исследований	ФКЦ	2018- 2022

Авторский коллектив: Вагин В.В. (руководитель), Блохин А.А., Габидуллин В.В., Гаврилова Н.В. Шаповалов Н.А., Фенин А.Ю., Пашистая А. А. Анциферова И. С.