

УДК 336.7

**Ключевые слова:**

инициативное бюджетирование, программа поддержки местных инициатив, проекты инициативного бюджетирования, практики инициативного бюджетирования

**А. Ю. Фенин,**

мл. науч. сотр. Центра инициативного бюджетирования  
Научно-исследовательского финансового института  
(e-mail: afenin@nifi.ru)

## **Всероссийский семинар-совещание «Инициативное бюджетирование на территории городских округов»**

*27–28 июня 2016 г. в Твери состоялся всероссийский семинар-совещание на тему «Инициативное бюджетирование на территории городских округов», организованный Министерством финансов Тверской области, Всемирным банком и Научно-исследовательским финансовым институтом. В семинаре приняли участие эксперты и консультанты проектов инициативного бюджетирования (далее — ИБ), руководители и специалисты финансовых органов, органов государственной власти и местного самоуправления из 20 регионов.*

**Н**а открытии семинара выступили заместитель министра финансов Тверской области И. И. Егоров, руководитель ППМИ (Программы поддержки местных инициатив) представительства Всемирного банка в России И. Е. Шульга и модератор семинара, руководитель Центра инициативного бюджетирования НИФИ В. В. Вагин.

Первая часть обсуждений была посвящена международному опыту реализации проектов ИБ в городах. Консультант Всемирного банка Г. Н. Хачатрян охарактеризовал значительное число современных практик ИБ в разных странах мира. В развитие темы сотрудник Центра инициативного бюджетирования НИФИ Н. В. Гаврилова рассказала о классификации способов реализации партисипаторного бюджетирования (далее — ПБ) в городах и о специфике механизмов ПБ в городской среде: больше людей и сложнее организация процедур, новые стейкхолдеры (крупный бизнес и НКО), повышенная социальная гетерогенность и пониженная мотивация участия. Важной частью доклада стали описания кейсов внедрения электронного ПБ.

Вторая часть семинара была посвящена опыту реализации городских проектов ИБ в России. И. И. Егоров, основываясь на истории внедрения ИБ в Тверской области, выдвинул тезис о том, что рост эффективности реализации городских проектов происходит с укреплением коммуникации между финансистами и институтами самоуправления. Невозможно не учитывать мнения представительных органов местного самоуправления, необходимы медиаторы между администрацией и населением. Главной задачей становится формирование «ответственного гражданина» — не просто умеющего

жаловаться, но понимающего, что качество жизни зависит от него. Выступающий вслед за И. И. Егоровым В. Г. Пашедко, заместитель главы администрации города Твери, отметил необходимость проработки идеологических вопросов — программы должны вести к осознанию всеми участниками своей зоны ответственности. Ярким примером послужило пространство между городами: как необходимо определить, кому оно принадлежит, так необходимо и разграничить пространство ответственности между властью и обществом. Зону ответственности населения В. Г. Пашедко видит в формировании заказа, приемке и перспективном обслуживании объектов. Совместная работа граждан и власти предполагает совместную ответственность.

Помимо представителей Твери в этой части семинара выступили Л. А. Шилов, научный сотрудник Европейского университета в Санкт-Петербурге (ЕУСПб), докторант European University Institute (Florence), и Е. М. Дрогов, консультант ППМИ Всемирного банка. Л. А. Шилов рассказывал о реализуемой ЕУСПб в пяти городах и поселениях практике партисипаторного бюджетирования, изначально нацеленной на городские районы и основанной на выбранных посредством жребия комиссиях, ведущих обсуждения и принимающих решения о распределении части городского бюджета. Рассказав о внедрении практики в различных регионах, докладчик сконцентрировал внимание на условиях, необходимых для работы программы на постоянной основе: адекватный размер минимального распределяемого бюджета, наличие доверия жителей к администрации, согласие администрации на эксперименты в области публичной политики и достаточная активность местного населения. Е. М. Дрогов изложил историю инициации практик в Кировской области, поделился показателями активности населения, распределенных финансов (около 2 млрд руб. за 6,5 года) и конкретными решениями с их обоснованием. В своем выступлении профессор УрФУ им. первого Президента России Б. Н. Ельцина Т. М. Резер обосновала преимущества использования структурных подразделений университетов как наиболее перспективных форм организации региональных проектных центров. П. А. Парамонов, председатель комиссии Общественной палаты Твери по промышленной и экономической политике, содействию предпринимательству и исполнительный директор «Премьер Девелопмент», рассказал об опыте программы «Чего хочет Тверь», в рамках которой девелоперы опирались на механизмы, используемые в ИБ, для эффективного решения местных проблем и увеличения привлекательности микрорайонов. Основной тезис: бизнесу должны быть интересны практики ИБ по очень простой причине — они выгодны. В. Б. Рыбачук, заместитель председателя Тверской городской думы и директор ООО «Дельта», отметил, что для повышения популярности практик ИБ среди населения необходимо изменить название на более привлекательное, а также активнее использовать интернет-технологии — например, краудфандинг в качестве метода софинансирования. Основную задачу таких практик он видит в том, чтобы научить население и власть договариваться между собой и слушать друг друга. Завершило вторую часть выступления В. Я. Миневича, председателя правления ТСЖ «Белый дом» и руководителя инициативной группы. Докладчик обратил внимание на проблему недоверия между людьми, блокирующую сбор средств и обсуждение проектов, рассказал о способах трансляции информации о преимуществах ИБ среди населения, которые применял лично он, предлагал понизить планку софинансирования, установленную для Твери (сейчас — не менее 20 %).

В рамках «свободного микрофона» слово взял консультант Всемирного банка С. А. Гридин. Он подчеркнул наличие в городах административной системы, качественно отличающейся от сельской и требующей иных механизмов ИБ. За ним выступил заведующий кафедрой экономики города и муниципального управления Высшей школы урбанистики А. С. Пузанов, указавший на необходимость различать ТОСы как гражданские объединения и ТСЖ как объединения собственников. Он поддержал предыдущего оратора, заметив, что в городе системные инфраструктуры взаимозависимы, а значит,

попытка прямого переноса сельских практик будет вести лишь к локализации проектов, что не позволит решать общегородские проблемы. Однако ИБ возможно использовать для приоритизации решаемых проблем, для поддержки муниципалитетов в вопросах, в которых они пробуксовывают, например в межмуниципальном взаимодействии и главное — в градостроительных вопросах.

Во второй день работа семинара проходила по группам. Участники первого круглого стола, модерлируемого Л. А. Шиловым, обсудили три проблемы — рекрутинг участников, модерирование дискуссий, необходимость общей базы данных по методам вовлечения населения в российской и мировой практике. Основные вопросы: рекламная стратегия ИБ как бренда (название, ориентация на известность и понятность и др.), распространенные методы вовлечения, проблемы и способы работы с активистами (лидерами и представителями общественных организаций и локальных сообществ, помощь им ресурсами и контроль в работе), варианты вовлечения людей, использование интеллектуального капитала населения для совершенствования практик ИБ. Выдвинута идея дополнить модели тренингов ППМИ и ПБ реальной практикой тренингов коммуникативной компетентности, симуляциями реальных собраний и заседаний для отработки навыков управления общественной дискуссией, создать инструкции для консультантов и модераторов.

Второй круглый стол под модерацией В. В. Вагина был посвящен проблеме использования информационных технологий для реализации проектов ИБ в городах. Участники указали, что новая практика в городах должна быть основана на электронных технологиях, но для этого она должна быть не просто электронным повторением ППМИ и ПБ. Универсального интернет-решения для разных практик нет, но оно и не нужно. Была высказана мысль о том, что в движение механизмы инициативного бюджетирования приводят социально-психологические особенности процесса, а именно возможность распределять «чужие» (государственные) деньги. Это необходимо учитывать при конструировании новых практик. Намечена необходимость интеграции с платформами краудфандинга. Выделены необходимые требования для электронных систем: комфортность (особенно в вопросах проведения платежей), а также новые способы коммуникации.

Третий круглый стол был посвящен дизайну проектов реализации ППМИ в городах и модерировался С. А. Гридиным. Участники указали, что прямая реализация ППМИ в городских округах имеет право на жизнь: среди ее преимуществ — отсутствие необходимости в новой документации, разработке и апробации новых механизмов, а также хороший наработанный имидж программы. Для реализации проектов предлагается привлекать органы представительной власти, не передавая им полную ответственность за реализацию. Участники предложили делить городские округа на зоны для простоты внедрения программы. Подытоживая обсуждение, С. А. Гридин заметил, что в России существует множество практик, и основная задача — не копировать и воспроизводить ППМИ, но распространять и координировать все их разнообразие, адаптируя практики к конкретным условиям.

Модератором четвертого круглого стола, посвященного механизмам финансирования проектов ИБ, выступал начальник управления Министерства финансов Тверской области Д. Калмыков. Обсуждалось два вопроса: кто может финансировать ИБ и какие механизмы можно применять при сборе средств? К стандартным источникам — населению, бизнесу и различным уровням государственной власти — добавили МУПы (за счет самостоятельно зарабатываемых средств), НКО (участвующие в финансировании общественно значимой инфраструктуры — например мест захоронения), а также девелоперов (с целью повышения эффективности локальной инфраструктуры, улучшения качества жизни и привлекательности жилищных комплексов). В качестве ответа на второй вопрос предложена диверсификация методов сбора средств: электронные платежи, очный сбор денег на мероприятиях, открытие лицевого счета на физическое лицо и перечисление туда средств с помощью банковских платежей, СМС и другие механизмы.