

Приложение № 3
к протоколу заседания
Правительственной комиссии
по координации деятельности
открытого правительства
от 20 декабря 2017 г. № 6

**Программа развития инициативного бюджетирования
в Российской Федерации**

Москва, 2017

Оглавление

1. Участие граждан в развитии общественной инфраструктуры – текущая ситуация	3
2. Цель и задачи Программы.....	7
3. Эффекты инициативного бюджетирования	11
4. Формирование институциональной инфраструктуры инициативного бюджетирования.....	15
5. Механизмы реализации Программы, мониторинг ее выполнения.....	20
6. Дорожная карта по развитию инициативного бюджетирования в Российской Федерации на период с 2018 г. по 2022 г.....	24

1. Участие граждан в развитии общественной инфраструктуры – текущая ситуация

Реализация в Российской Федерации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ с одной стороны значительно усилила роль и ответственность перед населением органов местного самоуправления, а с другой, потребовала от них принятия мер по более широкому вовлечению жителей населенных пунктов в процессы принятия решений и их реализацию на местном уровне.

В первую очередь это вопросы, связанные с состоянием и развитием объектов общественной инфраструктуры, так как ее функционирование определяет качественный уровень и доступность социальных услуг, предоставляемых населению.

Возникающие проблемы управления развитием общественной инфраструктурой приобретают общественный резонанс, 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.

В действующей практике развитие общественной инфраструктуры регулируется различными законодательными актами, определяющими основополагающие правила социально-экономического развития, государственного и муниципального 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 недостаточная упорядоченность их развития и наличие формальных препятствий для решения общественных проблем.

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.

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.

Для обеспечения комплексного подхода в решении вопросов социально-экономического развития в последние годы все более активно используются программно-целевые и проектные 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 (РОИВ). 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, жилищно-коммунального хозяйства (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 проводятся 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 направления. Их инициаторами могут становиться отдельные граждане, некоммерческие организации (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 проекту бюджета становится важным инструментом вовлечения граждан в механизм выработки и принятия бюджетных решений, но недостаточно эффективным. Однако его эффективность многократно увеличится, если он будет 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 инициативного бюджетирования (ИБ), партисипаторного бюджетирования (ПБ). Такие практики применяются более чем в 49 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 формализованные 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. Цель и задачи Программы

Целью Программы является определение состава мер государственного регулирования и комплекса мероприятий по созданию условий для развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели необходимо решение следующих задач.

1. Определение возможностей использования инициативного бюджетирования как основополагающего условия развития общественной инфраструктуры городских и сельских поселений.

2. Формирование на федеральном уровне единых подходов в развитии инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципалитетах.

3. Определение места инициативного бюджетирования в составе документов стратегического планирования 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. Закрепление роли инициативного бюджетирования в развитии практик участия граждан в развитии общественной инфраструктуры.

7. Выявление особенностей мер государственного регулирования, направленных на развитие инициативного бюджетирования в Российской Федерации.

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, 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. Установление набора показателей и результатов, характеризующих программы, практики и проекты инициативного бюджетирования в Российской Федерации для организации регулярного мониторинга.

Необходимость обобщения разнообразных практик вовлечения граждан для решения вопросов местного значения привела к появлению единого термина «инициативное бюджетирование». Сегодня под инициативным бюджетированием понимается совокупность различных практик участия граждан в определении, выборе и реализации проектов, финансируемых полностью или частично за счет расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, последующем контроле за реализацией отобранных проектов.

По данным опроса Минфина России финансовых органов субъектов Российской Федерации, в 2015 году объем региональных субсидий на реализацию программ инициативного бюджетирования составлял 1,4 млрд рублей, в 2016 году – 5,1 млрд рублей, софинансирование населением и бизнесом в 2015 году составляло 0,4 млрд рублей, в 2016 году – 0,7 млрд рублей. Общая стоимость проектов ИБ в 2015 году составляла 2,4 млрд рублей, в 2016 году – 7,0 млрд рублей. Количество реализованных проектов выросло с 2 657 в 2015 году до 8 732 (в 3,3 раза) в 2016 году.

49 субъектов Российской Федерации заявили об участии в развитии программ инициативного бюджетирования в 2017 году.

В настоящее время основными практиками ИБ являются нижеследующие.

1) Программа поддержки местных инициатив (ППМИ) Всемирного банка. Запущена в 2007 г. и реализуется в Кировской, Тверской, Нижегородской областях, Ставропольском, Хабаровском краях, Республиках Башкортостан и Северная Осетия-Алания, Саха (Якутия), Еврейской автономной области. К важнейшим особенностям программы относятся процедура выбора проектов гражданами на собраниях населенных пунктов, 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 софинансировании со стороны населения, бизнеса и муниципального бюджета.

2) Партисипаторное бюджетирование — 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 Общероссийским Народным Фронтом в 2010-2011 гг. и самостоятельно развиваемые в ряде российских регионов. Практики представляют синтез различных подходов ППМИ и партисипаторного бюджетирования. Наиболее успешными являются программы в Тульской, Иркутской, Тамбовской областях.

В 2016 году начата, а в 2017 продолжена работа по реализации Соглашения между Министерством финансов Российской Федерации и Всемирным банком по развитию инициативного бюджетирования. В рамках этой работы реализован комплекс разъяснительных и обучающих мероприятий: свыше 30 выездных информационных семинаров,

5 федеральных семинаров, 6 межрегиональных семинара, 5 тренингов для проектных центров в регионах. Участниками образовательных семинаров стали свыше двух тысяч руководителей органов государственной власти и местного самоуправления, в регионах создано более 10 проектных центров.

В 2016 году разработана и прошла широкое обсуждение 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.

Инициативное бюджетирование, равно как и смежные практики, обладают несомненным потенциалом развития гражданской инициативы в процессе взаимодействия власти и общества. Нарботанные в субъектах Российской Федерации подходы к вовлечению граждан можно рассматривать как благоприятный фактор появления новых региональных программ ИБ. 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, территориальное общественное самоуправление (ТОС)).

Представляется правильным, чтобы каждый из субъектов Российской Федерации находил 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.

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 обладает значительным потенциалом как инструмент финансирования инициатив граждан с помощью бюджетных средств и средств софинансирования.

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 распределения 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.

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.

Инициативное бюджетирование можно рассматривать в качестве механизма устойчивого взаимодействия между населением, органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, 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.

3. Эффекты инициативного бюджетирования

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

Под эффектами 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, софинансирование как показатель заинтересованности, состязательность с соседними муниципалитетами/поселениями, и проч.).

Типология эффектов практик инициативного бюджетирования

Эффекты, достигаемые с помощью инициативного бюджетирования, можно условно разделить на четыре группы.

1. **Управленческие:** связаны с развитием новых компетенций сотрудников муниципалитетов и органов местного самоуправления, как навыки проектной деятельности, и могут фиксироваться в результатах аттестации государственных или муниципальных служащих.

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

3. **Социальные:** субъективно переживаются жителями, как улучшение качества жизни, уровня доверия в обществе, и могут фиксироваться в результатах социологических исследований.

4. **Институциональные:** 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 сопутствующие реализации практик изменения, которые приводят к повышению качества управления на региональном и муниципальном уровне. В частности, можно выделить следующие эффекты:

1.1. **Повышение уровня компетенций представителей органов власти и местного самоуправления**

Ключевыми новыми компетенциями, которыми овладевают представители органов власти и местного самоуправления 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.

1.2. 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:

2.1. 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.

2.2. 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.

2.3. 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 местного самоуправления, 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 индивидуальных предпринимателей, предприятий малого и среднего бизнеса);

ввод жилья; рост благотворительности, в т.ч., от бизнеса; появление новых видов досуга; снижении оттока населения; рост числа НКО и т.д.;

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

4. Формирование институциональной инфраструктуры инициативного бюджетирования

Организационная структура развития ИБ

Опыт развития ИБ в российских регионах с очевидностью демонстрирует риски, возникающие по мере масштабирования и развития региональных программ, при отсутствии качественного профессионального сопровождения процесса. Минимизировать эти риски призваны действия РОИВ по созданию самостоятельных проектных центров (ПЦ) в субъектах Российской Федерации, наделяемых функциями сопровождения реализации программ ИБ. Сложились 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 региональных ПЦ целесообразно формировать с учетом единых рекомендаций федерального координационного центра развития инициативного бюджетирования (ФКЦ) в зависимости 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 ФКЦ, в зону ответственности которого войдут нижеследующие направления деятельности.

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

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, корректировку 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, реализуемой в настоящий момент Центром инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института (НИФИ) Минфина России, с планируемыми направлениями деятельности ФКЦ.

Сравнительный анализ международного и российского опыта инициативного бюджетирования свидетельствует, что Россия может стать лидером процесса участия граждан в развитии собственных поселений среди стран БРИКС и стран «Группы двадцати». Международный форум стран БРИКС «Вовлечение граждан в развитие общественной инфраструктуры», прошедший 21-22 сентября 2017 года в г.Уфе, Республика Башкортостан, показал высокий интерес стран к данной повестке. В этой связи 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.

Широкий общественный и государственный интерес к процедурам участия граждан обуславливает необходимость получения новых знаний и формирования компетенций в отношении принципов и механизмов ИБ среди сотрудников органов власти и депутатов всех уровней. Включение тематики ИБ в программы дополнительного образования сотрудников органов власти будет способствовать расширению круга потенциальных специалистов в

вопросах ИБ и устойчивой административной поддержке процесса его развития.

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 стать неотъемлемой 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 российских контекст. Перевод и публикация изданий о лучшем зарубежном опыте позволят значительно расширить библиографию ИБ. Международный опыт в сфере ПБ, развитая инфраструктура позволяют также планировать и реализовывать программы обмена студентами и волонтерами.

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 нескольким 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.

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, ФКЦ, международные, общественные и научные институты. 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.

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.

5. Механизмы реализации Программы, мониторинг ее выполнения

Ключевые мероприятия по реализации настоящей Программы найдут отражение в рамках совершенствования подпрограммы 3 «Обеспечение открытости и прозрачности управления общественными финансами» государственной программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» Минфина России.

В частности, запланировано ее дополнение основным мероприятием 3.4 «Реализация Программы развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации».

В настоящее время положение о создании условий для реализации практики инициативного бюджетирования на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований содержится в текстовой части государственной программы, а также в дополнительных и обосновывающих материалах к государственной программе (подпрограмме 3).

Включение нового основного мероприятия потребует дополнения подпрограммы новой задачей – развитие практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации, новым ожидаемым результатом реализации подпрограммы – разработка и утверждение субъектами Российской Федерации мероприятий по развитию инициативного бюджетирования в составе государственных программ субъектов Российской Федерации.

В рамках указанного основного мероприятия в 2018 году планируется осуществить разработку правовых основ инициативного бюджетирования и наделения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления полномочиями по установлению особенностей реализации инициативного бюджетирования.

Возможным решением станет внесение изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также в Бюджетный кодекс Российской Федерации с целью определения механизмов выдвижения и финансирования инициативных проектов граждан по конкретным вопросам местного значения.

Для включения в подпрограмму в целях мониторинга результативности деятельности по развитию ИБ могут рассматриваться следующие показатели (индикаторы):

доля субъектов Российской Федерации, утвердивших мероприятия по развитию инициативного бюджетирования в составе государственных программ субъекта Российской Федерации, в общем количестве субъектов Российской Федерации, процентов;

доля расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, распределяемых с использованием практик инициативного бюджетирования, процентов;

количество вновь созданных проектных центров инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации, единиц;

количество инициативных проектов граждан, реализованных на территории субъектов Российской Федерации за отчетный период, единиц.

Использование механизмов инициативного бюджетирования в иных государственных программах РФ и приоритетных проектах

Практики инициативного бюджетирования в регионах основаны на различных механизмах вовлечения граждан в бюджетный процесс. Начали складываться механизмы вовлечения граждан и в приоритетных проектах, 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 Российской Федерации), федеральная целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 – 2017 годы и на период до 2020 года» (оператор проекта - Министерство сельского хозяйства Российской Федерации).

Вместе с тем, в рамках утвержденной методологии реализации приоритетного проекта Минстроя России граждане лишь выбирают из предложенного им минимального и дополнительного перечней возможных

работ по благоустройству территорий, а также участвуют в составлении и утверждении дизайн-проектов благоустройства.

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.

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.

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 точности 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 основных показателей должны войти следующие.

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

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

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

Указанные 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 примеры, и ежегодных докладов, позволяющих отслеживать состояние развития инициативного бюджетирования в стране в целом.

6. 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 координация на федеральном уровне процесса развития инициативного бюджетирования				
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: формирование Федерального координационного центра развития инициативного бюджетирования (ФКЦ)	НИФИ, Минфин России	2018
Проблема: отсутствие инициативного бюджетирования в качестве инструмента в рамках проектного и программно-целевого подходов к управлению бюджетными средствами	Решение: встраивание инициативного бюджетирования в современные инструменты управления бюджетными средствами	Мероприятие: разработка предложений по включению порядка использования практик инициативного бюджетирования в методологию формирования государственных программ	НИФИ, Минфин 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,	Мероприятие: разработка методических рекомендаций по созданию и организации работы региональных проектных центров и оценке эффективности их	ФКЦ	2018

Существующая проблема	Предлагаемое решение	Основные мероприятия	Ответственный исполнитель	Срок реализации
	вовлеченных в инициативное бюджетирование	деятельности		
		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				
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 поддержка специализированного ресурса в сети Интернет для обеспечения доступности тематических материалов и информации, а также с целью	ФКЦ	2018 – создание ресурса 2018-2022 – поддержка ресурса

Существующая проблема	Предлагаемое решение	Основные мероприятия	Ответственный исполнитель	Срок реализации
		взаимодействия консультантов между собой		
		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. Содействие 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), сотрудники органов государственной власти и местного самоуправления, депутаты, представители предпринимательского сообщества, специалисты НКО, научные работники)				
Проблема: отсутствие необходимых знаний об инициативном	Решение: создание и реализация системы мер, направленных	Мероприятие: разработка и свободное	ФКЦ, региональны	2018-2022

Существующая проблема	Предлагаемое решение	Основные мероприятия	Ответственный исполнитель	Срок реализации
бюджетировании у целевых групп	на обучение теоретическим основам организации инициативного бюджетирования у целевых групп	распространение образовательных материалов по инициативному бюджетированию для участвующих и проявляющих интерес к участию в проектах инициативного бюджетирования граждан, представителей предпринимательского сообщества, специалистов НКО	е проектные центры	
		Мероприятие: разработка аналитических и экспертных материалов с привлечением специалистов научно-исследовательских и образовательных учреждений	ФКЦ, региональные проектные центры	2018-2022
		Мероприятие: разработка образовательного модуля (курса) по инициативному бюджетированию в составе образовательных программ повышения квалификации государственных и муниципальных служащих	ФКЦ	2018-2019

Существующая проблема	Предлагаемое решение	Основные мероприятия	Ответственный исполнитель	Срок реализации
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	2018 – разработк а кампании 2018-2022 – реализаци я 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	2018-2022
		Мероприятие: организация и поддержка федерального портала об инициативном бюджетировании	ФКЦ	2018 – организац ия портала 2018-2022 – поддержк а портала
Направление 6. Мониторинг и оценка развития программ и практик инициативного бюджетирования				
Проблема: отсутствие инструментов и возможностей для	Решение: разработка и апробация порядка регулярного	Мероприятие: организация сбора и обобщение	ФКЦ региональны е проектные	2018-2022

Существующая проблема	Предлагаемое решение	Основные мероприятия	Ответственный исполнитель	Срок реализации
сравнения и сопоставления программ и практик инициативного бюджетирования	мониторинга программ и практик инициативного бюджетирования	информации о реализованных программах инициативного бюджетирования и использованных практиках инициативного бюджетирования в части выявления и описания последовавших эффектов инициативного бюджетирования на региональном уровне	центры	
		Мероприятие: разработка показателей развития инициативного бюджетирования и определение порядка их интеграции в целевые параметры государственных программ и приоритетных проектов	НИФИ Минфин России	2018-2019
		Мероприятие: подготовка и публикация ежегодного доклада о состоянии и результатах развития инициативного бюджетирования в Российской	Минфин России	2018-2022

Существующая проблема	Предлагаемое решение	Основные мероприятия	Ответственный исполнитель	Срок реализации
		Федерации		
Направление 7. Создание правовых основ и методологии для развития инициативного бюджетирования				
Проблема: отсутствие комплексного правового регулирования инициативного бюджетирования в Российской Федерации, недостаточное методологическое обеспечение различных практик ИБ	Решение: разработка проектов нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность в области инициативного бюджетирования	Мероприятие: разработка федеральных нормативных правовых актов в целях определения правовых основ инициативного бюджетирования и правового статуса его участников	Минфин России НИФИ	2018
		Мероприятие: разработка предложений по закреплению особого порядка осуществления общественного контроля и публичных обсуждений в отношении реализации проектов инициативного бюджетирования	НИФИ Минфин России	2018
		Подготовка методических рекомендаций для органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления по разработке и	Минфин России НИФИ	2018

Существующая проблема	Предлагаемое решение	Основные мероприятия	Ответственный исполнитель	Срок реализации
		реализации программ инициативного бюджетирования		
Направление 8. Развитие международного взаимодействия в области инициативного бюджетирования				
Проблема: недостаточная информированность 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	ФКЦ Минфин России Открытое правительство о	2018-2022
		Мероприятие: обеспечение регулярного участия и выступлений с докладами на международных мероприятиях, посвященных тематике инициативного бюджетирования	ФКЦ Минфин России Открытое правительство о	2018-2022
		Мероприятие: организация и поддержание сотрудничества в области проведения международных теоретических и прикладных исследований	ФКЦ	2018-2022