

Федеральное государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
Санкт-Петербургский государственный университет
Институт «Высшая школа менеджмента»

РАЗВИТИЕ ПАРТИЦИПАТИВНОГО ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ: НА ПРИМЕРЕ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

DEVELOPMENT OF PARTICIPATORY GOVERNANCE IN THE RUSSIAN
FEDERATION: ON THE EXAMPLE OF INITIATIVE BUDGETING

Выпускная квалификационная работа
студентки 4-го курса бакалаврской программы,
профиль – государственное и муниципальное
управление

Одноворченко Елены Геннадьевны

(подпись)

Научный руководитель:

к. эк. наук, доцент кафедры государственного
и муниципального управления

Дроздова Наталья Петровна

(подпись)

Санкт-Петербург

2020

Оглавление

Введение 6

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	10
1.1. Публичное управление в РФ.....	10
1.1.1. Основные понятия и определения публичного управления в РФ	10
1.1.2. Реформирование публичного управления в РФ, 1991–2019 гг.	11
1.1.3. Современный этап публичного управления в РФ.....	13
1.2. Инициативное бюджетирование как инструмент партисипативного публичного управления в РФ.....	17
1.2.1. Основные понятия и определения инициативного бюджетирования в РФ и за рубежом	17
1.2.2. История развития инициативного бюджетирования в РФ	19
1.2.3. Особенности реализации инициативного бюджетирования в РФ	20
1.2.4. Место и роль инициативного бюджетирования в системе партисипативного публичного управления в РФ.....	28
1.2.5. Нормативно-правовое регулирование инициативного бюджетирования в РФ.....	29
1.2.6. Основные направления по решению проблем развития инициативного бюджетирования в РФ.....	31
1.3. Выводы	33
ГЛАВА 2. ОЦЕНКА ПРОГРАММ (ПРОЕКТОВ) ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ	34
2.1. Подходы к оценке инициативного бюджетирования.....	34
2.1.1. Зарубежные и отечественные подходы к оценке инициативного бюджетирования.....	34
2.1.2. Практика оценки программ (проектов) инициативного бюджетирования в РФ.....	37
2.1.3. Результаты интервью с представителями власти и экспертом в области инициативного бюджетирования.....	41

2.2. Результаты опроса участников программы инициативного бюджетирования.....	43
2.3. Оценка программ (проектов) инициативного бюджетирования	49
2.3.1. Оценка программ инициативного бюджетирования на региональном уровне	51
2.3.2. Оценка проектов инициативного бюджетирования на местном уровне..	57
2.4. Апробация подхода к оценке проектов инициативного бюджетирования на местном уровне: на примере Брянской области	64
2.4.1. Содержание программы инициативного бюджетирования в Брянской области.....	65
2.4.2. Описание кейсов программы инициативного бюджетирования в Брянской области.....	67
2.4.3. Оценка проектов инициативного бюджетирования в Брянской области	71
2.5. Рекомендации по использованию оценки программ (проектов) инициативного бюджетирования.....	80
2.6. Выводы	82
Заключение.....	84
Список использованной литературы.....	87
Приложения	94
Приложение 1. Теоретические подходы к оценке инициативного бюджетирования ...	94
Приложение 2. Анкета к опросу представителей региональных органов власти	97
Приложение 3. Практика оценки инициативного бюджетирования в РФ.....	97
Приложение 4. Гайд к интервью с главным специалистом финансового управления Клинцовской администрации	102
Приложение 5. Гайд к интервью с Главой Администрации Медвёдовского сельского поселения.....	103
Приложение 6. Гайд к интервью с директором АНО "Центр информационных технологий и анализа данных"	104
Приложение 7. Анкета к опросу населения о реализации инициативного бюджетирования.....	104

Приложение 8. Результаты опроса населения о реализации инициативного бюджетирования.....	107
Приложение 9. Дополнительная информация по кейсам инициативного бюджетирования в Брянской области	112
Приложение 10. Вопросы обращений в органы МСУ в ходе проведения апробации оценки проектов инициативного бюджетирования на местном уровне	113

ЗАЯВЛЕНИЕ О САМОСТОЯТЕЛЬНОМ ВЫПОЛНЕНИИ ВЫПУСКНОЙ КВАЛИФИКАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Я, Однороченко Елена Геннадьевна, студентка 4 курса направления 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление» Высшей школы менеджмента СПбГУ, заявляю, что в моей выпускной квалификационной работе на тему «Развитие партисипативного публичного управления в Российской Федерации: на примере инициативного бюджетирования» не содержится элементов плагиата. Все прямые заимствования из печатных и электронных источников, а также из защищенных ранее курсовых и выпускных квалификационных работ, кандидатских и докторских диссертаций имеют соответствующие ссылки.

Мне известно содержание п. 6.3 правил обучения по основным образовательным программам высшего и среднего профессионального образования в СПбГУ о том, что «требования к выполнению выпускной квалификационной работы устанавливаются рабочей программой учебных занятий», п. 3.1.4 рабочей программы учебной дисциплины «выпускная квалификационная работа по менеджменту» о том, что «обнаружение в ВКР студента плагиата (прямое или контекстуальное заимствование текста из печатных и электронных источников, а также и защищенных ранее выпускных квалификационных работ, кандидатских и докторских диссертаций без соответствующих ссылок) является основанием для выставления комиссией по защите выпускной квалификационной работы оценки «незачтено (F)», и п. 51 устава федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Санкт-Петербургский государственный университет» о том, что «студент подлежит отчислению из Санкт-Петербургского университета за представление курсовой или выпускной квалификационной работы, выполненной другим лицом (лицами)».

(Подпись студента с расшифровкой)

(Дата)

ВВЕДЕНИЕ

Современный этап совершенствования публичного управления в РФ характеризуется появлением и развитием новых инструментов участия граждан в принятии общественно значимых решений. Одним из таких инструментов является инициативное бюджетирование. Этот механизм соответствует принципам развивающейся партисипативной модели публичного управления в РФ, основанной на принципах «прозрачности» деятельности государственных структур, открытости информации о бюджетном процессе и результатах государственной деятельности для населения.

Данное исследование направлено на анализ инициативного бюджетирования как одного из инструментов новой партисипативной модели публичного управления в Российской Федерации. За последние 10 лет инициативное бюджетирование получило широкое распространение в регионах, и в настоящее время всё больше субъектов внедряют данный механизм на местном уровне. В 2019 г. количество различных вариаций практик участия граждан в определении приоритетов части расходов бюджетов в 68 субъектах федерации составило 193 единицы, что почти в два раза превосходит данные 2018 г. (112 практик) и более чем в шесть раз число практик, реализованных в 2015 г. (31 практика) [НИФИ Минфина России, 2019, с. 5].

Вместе с тем подобные проекты реализуются на базе местных актов и законов, в условиях отсутствия единого законодательного регулирования. Как следствие, всего 1% средств местных бюджетов тратится с учетом мнения граждан [Единая Россия, официальный сайт, 2019].

Другой отличительной особенностью инициативного бюджетирования в Российской Федерации является то, что данный механизм характеризуется значительным разнообразием применяемых подходов. В регионе может реализовываться одна, две и более практик инициативного бюджетирования. На уровне каждого субъекта устанавливается разное количество этапов проведения инициативного бюджетирования, форм участия населения, голосования, способов распределения финансовых средств и реализации проектов. С одной стороны, это приводит к возникновению уникальных практик, но, с другой, затрудняет установление единых правовых норм инициативного бюджетирования, а также процесс мониторинга и оценки результатов программ.

Решение проблемы отсутствия оценки программ (проектов) инициативного бюджетирования актуально по ряду причин. В 2017 г. данное направление было выделено в качестве одного из приоритетных для организации регулярного мониторинга и создания условий развития инициативного бюджетирования [Дорожная карта по развитию инициативного бюджетирования в Российской Федерации на период с 2018 г. по 2022 г.,

2017, с. 29]. Более того, проблема актуальна в связи с вышедшим 3 февраля 2020 г. законопроектом, выдвинутым партией «Единая Россия», о закреплении единого механизма инициативного бюджетирования в муниципальных образованиях [СОЗД, 2019]. Разработка показателей оценки инициативного бюджетирования рассматривается в качестве практического инструмента сравнения результативности и качества реализации программ (проектов) в рамках той или иной территории, что увеличит конкуренцию, а значит, и мотивацию регионов и населённых пунктов для совершенствования реализации инициативного бюджетирования.

В соответствии со сформулированной проблемой выделяется объект данного исследования — инициативное бюджетирование как инструмент партисипативного публичного управления, и предмет исследования — результаты программ инициативного бюджетирования.

Цель данного исследования – разработать рекомендации по оценке реализации программ (проектов) инициативного бюджетирования.

Для реализации поставленной цели в работе решаются следующие задачи:

1. Рассмотреть теоретические аспекты партисипативного публичного управления;
2. Проанализировать динамику развития и особенности реализации инициативного бюджетирования в РФ;
3. Определить место и роль инициативного бюджетирования в системе партисипативного публичного управления в РФ;
4. Проанализировать подходы к оценке инициативного бюджетирования:
 - a. проанализировать актуальные подходы к оценке инициативного бюджетирования в отечественной и зарубежной практике;
 - b. провести интервью о реализации оценки программ с представителями органов власти и экспертом в области инициативного бюджетирования в РФ
 - c. провести опрос населения с целью анализа опыта участия в проектах инициативного бюджетирования;
 - d. обобщить полученные первичные и вторичные данные;
5. Разработать подход к оценке программ (проектов) инициативного бюджетирования на местном и региональном уровнях;
6. Проанализировать проекты программы инициативного бюджетирования в одном из субъектов РФ;
7. Апробировать предложенный подход к оценке инициативного бюджетирования на местном уровне;

8. Предложить рекомендации к оценке программ и проектов инициативного бюджетирования.

Данная работа выполнена в формате эксплоративного исследования, поскольку инициативное бюджетирование в настоящее время является малоисследованным феноменом. В работе изучаются множественные подходы к оценке инициативного бюджетирования с целью их обобщения, систематизации, предложения нового способа оценки и формулирования предположений для дальнейшего исследования.

В основе исследования лежат концепции демократического управления (Governance) программы ООН, «Лестница гражданского участия» Ш. Арнштейн и теория партисипативной демократии К. Пейтмана. За основу разработки оценки программ (проектов) инициативного бюджетирования взяты логическая модель общественных изменений (United Way Worldwide, 1996) и методология составления индекса глобальной конкурентоспособности (The Global Competitiveness Index 4.0).

Методы сбора первичной информации в исследовании включают: 1) структурированное интервью с экспертом в области инициативного бюджетирования в РФ; 2) опрос представителей региональных органов власти; 3) глубинные интервью с представителями местных Администраций в исследуемых населенных пунктах; 4) опрос населения об опыте участия в программах инициативного бюджетирования.

В работе используются такие методы работы с данными, как: классификация, множественный case-study (3 кейса), сравнительный анализ и обобщение. Инструментом выполнения расчётов оценки на местном уровне является программа Microsoft Excel.

Методологическая база исследования публичного управления и его инструментов представлена научными статьями, монографиями, периодическими изданиями и книгами, посвященными вопросам функционирования, развития и регулирования механизмов публичного управления и инициативного бюджетирования в Российской Федерации.

В работе используются официальные данные Федеральной службы государственной статистики РФ, Министерства финансов Российской Федерации, Научно-исследовательского финансового института, Комитета Гражданских инициатив и Портала инициативных практик под руководством ведущего специалиста в области инициативного бюджетирования В. В. Вагина. Нормативно-правовой базой исследования послужили акты федеральных, региональных органов государственной власти и акты органов местного самоуправления.

В первой главе выпускной квалификационной работы рассмотрены ключевые концепции и теории публичного управления, а также особенности формирования новой модели общественного участия (партисипативной модели) в Российской Федерации.

Рассмотрен механизм инициативного бюджетирования: его место и роль в партисипативной модели управления, динамика ключевых показателей его развития, основные формы реализации, законодательная база, основные барьеры и направления развития.

Во второй главе представлены практические результаты, а именно: сбор и анализ первичных и вторичных данных в сфере оценки инициативного бюджетирования, результаты интервью с представителями органов власти и интервью с экспертом, email рассылки и опроса населения. Предложены подходы к оценке региональных программ и проектов инициативного бюджетирования, реализуемых на местном уровне, и рекомендации по их применению.

На основе первичной информации и анализа вторичных данных разработан подход и рекомендации к оценке программ (проектов) инициативного бюджетирования. Результаты работы могут быть положены в основу будущих исследований в области оценки инициативного бюджетирования. Кроме того, апробированный подход к оценке может применяться органами публичной власти в качестве инструмента контроля реализации практик инициативного бюджетирования на местном уровне.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В данной главе выделены наиболее важные термины и концепции публичного управления в Российской Федерации. Также представлены особенности современных моделей публичного управления в Российской Федерации, включая инициативное бюджетирование. Проведен анализ проблем и направления усовершенствования данного механизма. Кроме того, приведены статистические данные, отражающие отношение населения к сформировавшейся модели управления, общественное настроение в целом и основные показатели развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации.

1.1. Публичное управление в РФ

1.1.1. Основные понятия и определения публичного управления в РФ

Необходимо определить понятия «публичное управление» и «публичная власть». В отечественной литературе долгое время понятие «публичная власть» практически не использовалось, поскольку единственным социально значимым видом власти в советском обществе являлась государственная власть [Самойлюк, 2015, с. 27]. В настоящее время в отечественной литературе не существует единого подхода к определению термина «публичное управление». Тем не менее, в научной литературе утверждается, что понятие «публичное управление» шире понятия «государственное управление».

Публичное управление (Public management) — это система кооперации государственных, неправительственных, частных и смешанных структур, призванная обеспечить удовлетворение общественных интересов и решение коллективных проблем [Купряшин, 2016, с 32]. На рис. 1.1. представлено графическое изображение системы публичного управления в Российской Федерации.

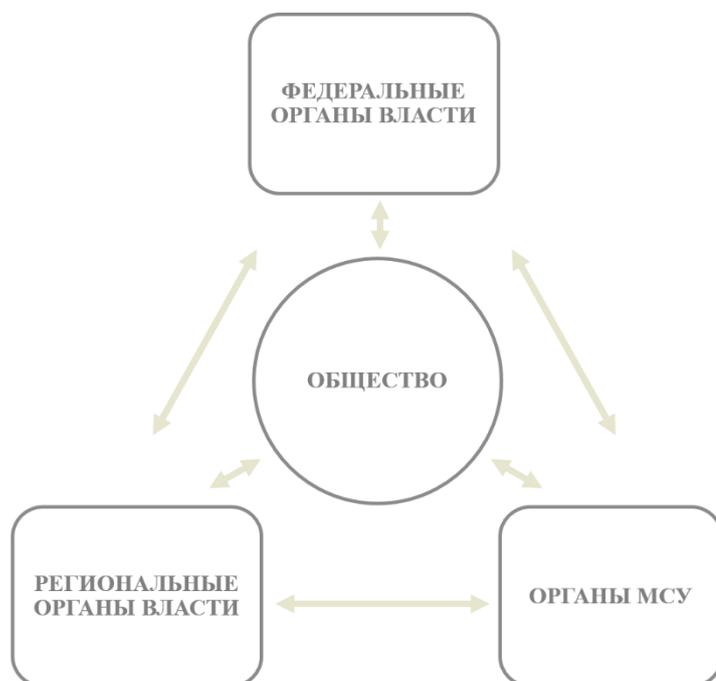


Рис. 1.1. Система публичного управления в Российской Федерации

Составлено по: [Халилова, Романова, 2014, с. 3].

Под публичной властью подразумевается широкое «явление», основой которого является принадлежность всей полноты власти народу и ее осуществление в трех формах: государственная власть, общественная власть и власть местного самоуправления [Авакьян, 2017, с. 139]

Основываясь на определении публичной власти, органы публичной власти в России можно классифицировать следующим образом:

- 1) органы государственной власти: федеральные органы; органы государственной власти субъектов РФ (региональные);
- 2) местные органы власти — органы местного самоуправления;
- 3) общественные органы власти (общественные палаты, объединения).

Соответственно, в данной работе система публичного управления рассматривается как процесс взаимодействия органов власти и общества в различных формах (индивидуальные лица, группы людей, объединения, коллективы и многие другие).

1.1.2. Реформирование публичного управления в РФ, 1991–2019 гг.

После распада СССР в Российской Федерации возникла проблема доверия к системе управления страной, что вызвало запрос на новую модель публичного управления [Абрамова, Мухаев, 2017]. В конце XX века, после распада СССР в 1991 г., Российская Федерация вступила на путь административного реформирования государственного

управления, т. е. «совершенствования государственного управления». Переход к рыночным отношениям, изменение ценностей в обществе, формирование новой государственной власти привели к формированию нового этапа системы публичного управления, основанном на открытости и прозрачности органов власти, общественном участии в политической жизни страны [Александров, Вафин, 2018]. Рассмотрим, какие изменения претерпела систему публичного управления в РФ за последние несколько лет.

Административные реформы значительно повлияли на способы и механизмы взаимодействия органов власти с населением. Так, в 1993 г. впервые формы непосредственного участия в публичном управлении были закреплены на государственном уровне в Конституции Российской Федерации, в которой было провозглашено участие населения в управлении государством посредством референдума и выборов.

Основополагающим законом, закрепившим основные формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, стал № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. Были законодательно закреплены таких механизмы общественного участия, как сход граждан, правотворческая инициатива граждан, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, собрание граждан, конференция граждан (собрание делегатов), опрос граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления и другие.

Федеральными законами от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации» и от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» были созданы условия для обеспечения обратной связи между органами управления и населением, в том числе при принятии структурами власти нормативных правовых актов, включая программные документы.

Последующие административные реформы 2006-2010 гг. способствовали сближению государственных и общественных структур: внедрена система аутсорсинга административно-управленческих процессов, а также созданы условия для роста прозрачности и эффективности взаимодействия органов исполнительной власти со структурами гражданского общества. Последовательные действия по данным направлениям приблизили модель публичного управления РФ к современному этапу, модели «качественного государственного управления», основанной на общественном участии (Good governance) [ООН, 1978].

На переходном этапе наблюдается внедрение современных информационных механизмов, которые ещё в большей степени поспособствовали развитию новой модели публичного управления. 8 февраля 2012 г Указом Президента РФ от 8 февраля 2012 г. № 150

"О рабочей группе по подготовке предложений по формированию в Российской Федерации системы "Открытое правительство" был официально дан старт реализации концепции «Открытого Правительства» в целях совершенствования институтов гражданского общества, обеспечения взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации с общественными объединениями, движениями и экспертными организациями.

Решающими нормативными актами по формированию прямого участия граждан в публичном управлени, стали недавние указы Президента РФ: «Об основах государственной политики регионального развития РФ на период до 2025» 16 января 2017 г. и «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» от 7 мая 2018 г.

Таким образом, на современном этапе основным направлением развития публичного управления в РФ является максимальное привлечение населения к участию в решении общественно значимых вопросов. Особенности новой модели публичного управления на основе общественного участия раскрывается в следующих параграфах настоящей главы.

1.1.3. Современный этап публичного управления в РФ

Современное общество характеризуется разнообразием и подвижностью потребностей населения, их растущей индивидуализацией. С конца XX века в мировом сообществе начали активно распространяться новые модели публичного управления, которые сочетают высокую гибкость государственного аппарата и стратегическое планирование (Таблица 1.1).

Таблица 1.1. Современные модели публичного управления

Модель	Основоположники и время появления	Особенности модели
Новый государственный менеджмент (New public management)	К. Худ, 1980 г.	Модель объединяет предложения относительно реформирования государственного управления вокруг идеи приближения менеджмента в общественном секторе к методам, принятым в бизнес-среде.
Модель «качественного государственного управления» (Good governance)	Всемирный Банк в рамках Программы развития ООН — ПРООН, 1978 г.	Восемь ключевых характеристик качества государственного управления: <ul style="list-style-type: none"> – Верховенство права (Rule of law); – Вовлеченность граждан в процессы управления (Participation); – Ориентация на консенсус (Consensus oriented); – Подотчетность (Accountability); – Прозрачность (Transparency); – Оперативность (Responsiveness)

		<ul style="list-style-type: none"> – Равенство и отсутствие дискриминации (Equity and inclusiveness); – Результативность и эффективность (Effectiveness and efficiency)
--	--	---

Составлено по: [Rhodes, 2000].

Ряд исследователей сходятся во мнении, что универсальная модель публичного управления в РФ пока ещё не разработана и носит переходный характер [Левин, Соколова, 2010, с. 57-59]. Тем не менее, указанные в таблице модели публичного управления частично находят отражение и в отечественной системе публичного управления. Так, современная модель управления в РФ объединяет в себе ряд принципов [Абрамова, Мухаев, 2017, с. 32]:

- отход от иерархически-бюрократической системы;
- стирание границ между государством и гражданским обществом;
- выстраивание процесса государственного управления на основе социальных и политических сетей;
- внедрение электронного государственного управления;
- повышение прозрачности и открытости государственных органов
- создание партнерских связей с негосударственными участниками;
- вовлечение граждан в процессы принятия решений

Так, общемировые тенденции развития новых форм управления находят своё отражение в отечественной системе публичного управления. На основе взаимодействия органов власти с населением, вовлечения граждан в принятие политических решений реализуются демократические механизмы управления осуществляется переход к партисипативному управлению.

1.1.4. Партисипативная модель публичного управления в РФ

В последние годы в глобальном сообществе в публичном управлении активно развиваются партисипативные механизмы. С их помощью уже с конца XX века многие государства смогли решить ряд проблем социального и экономического характера. В публичном управлении зарубежных стран *партисипативный механизм* применяется как комплексная система взаимодействия власти и общества через инструменты и механизмы концепции прозрачной деятельности органов исполнительной власти. В 2007 г. вышла международная публикация, основанной на 6-м глобальном экономическом форуме «Towards Participatory and Transparent Governance», на котором механизмы участия и прозрачности в публичном управлении постановили как ключевой фактор успеха развития публичного управления [United Nations New York, 2007].

Партисипативная модель публичного управления строится на базовых демократических принципах. В классическом понимании *демократия* — это власть народа, которая имеет три основных формы реализации:

- 1) *Прямая демократия*, появившаяся еще в древности и предполагающая принятие государственных решений всеми гражданами страны;
- 2) *Плебисцитарная демократия* — народовластие с выбором авторитетного лидера, который принимает решения на основе одобрения всех граждан. Предшественник такой формы демократии — военная демократия, включающая элементы родового строя;
- 3) *Плюралистическая (представительная) демократия* — государственное устройство, в котором гражданское население выбирает представителя с целью делегирования ему права решать государственные дела [Суворов, 1984].

В настоящее время наиболее распространённой формой демократии является представительная. Тем не менее, за последние несколько лет, в большинстве развивающихся и развитых стран наблюдается внедрение прямых демократических методов публичного управления [Nelson, 2018, с. 12]. На фоне данной тенденции особую актуальность приобретает партисипативная модель публичного управления, подразумевающая возврат к традиционным механизмам реализации демократии, с непосредственным участием населения.

Концепция партисипативной демократии (англ., *participate* — участвовать) — концепция, основанная на активном участии граждан в обсуждении и принятии решений по главным вопросам общественной жизни. Исследователи данного направления считают, что свобода, равное право на саморазвитие могут быть достигнуты только в партисипативном обществе, которое совершенствует политическую эффективность и способствует развитию гражданского общества. В таком обществе граждане хорошо информированы, заинтересованы в своей высокой активности в общественной жизни [Pateman, 1976].

Партисипативная модель управления позволяет решать принципиальные для государства и общества задачи, такие как [Pateman, 1976]:

1. Принятие политических решений, отражающих реальные интересы большинства с учетом прав меньшинства;
2. Привлечение дополнительных ресурсов, необходимых для реализации политических решений;
3. Распределение ответственности за решения и процесс их реализации между обществом и государством.

Важное место в системе партисипативного управления занимает концепция «Лестница гражданского участия», предложенной в 1969 г. американской исследовательницей Ш. Арнштейн. Данная концепция раскрывает новое понимание механизмов участия граждан, на основе «партнерской модели» публичного управления, «выравнивая» отношения между государственными органами власти и обществом. В общем виде, концепцию можно представить в виде восьмиступенчатой «лестницы» (рис. 1.2), которая отражает различные уровни реализации общественного участия в государстве.



Рис. 1.2. Лестница гражданского участия

Источник: [Arnstein, 1969, p. 189].

Ступени нижнего уровня (неучастие и символические меры) предоставляют минимальную власть для гражданина в процессе принятия политических решений, тогда как более высокие ступени (гражданское управление) позволяет более широко реализовать гражданскую власть. Автор концепции приходит к выводу, что через подобное

«перераспределение власти» общественные группы будут способны лучше решать общественные проблемы и реализовать свои цели (Arnstein, 1969; Gaber, 2019).

Осуществление прямой демократии и наивысшая ступени «Лестницы гражданского участия», партнёрство, делегирование и общественный контроль, находят своё отражение в одном из инструментов партисипативного модели публичного управления, инициативном бюджетировании, предполагающим вовлечение граждан в решение местных, общественно значимых проблем. На «лестнице гражданского участия» данный инструмент занимает ступень «гражданского управления», с наивысшей формой проявления в виде гражданского контроля. Детальный анализ инициативного бюджетирования, включая оценку его реализации в РФ, представлен в следующем параграфе и второй главе работы.

1.2. Инициативное бюджетирование как инструмент партисипативного публичного управления в РФ

1.2.1. Основные понятия и определения инициативного бюджетирования в РФ и за рубежом

Инициативное бюджетирование — это российская версия известного за рубежом инструмента партисипаторного бюджетирования (participatory budgeting), которое появилось в конце 1980-х гг. в Бразилии в г. Порту-Алегри. В 1996 г. на конференции UN Habitat в Стамбуле партисипаторное бюджетирование получило признание на международном уровне, как одна из лучших социальных практик [Фонд развития гражданских инициатив «Диалог», 2018]. Впоследствии механизмы партисипаторного бюджетирования распространились на все континенты. Согласно данным, собранным международными специалистами, в 2018 г. в мире насчитывалось 7000 практик инициативного бюджетирования [Hope for Democracy, 2018].

В России инструмент прямого участия населения в определении расходования бюджетных средств получил название «инициативное бюджетирование». *Инициативное бюджетирование* — это совокупность разнообразных, основанных на гражданской инициативе практик по решению вопросов местного значения при непосредственном участии граждан в определении и выборе объектов расходования бюджетных средств, а также последующем контроле за реализацией отобранных проектов [Вагин, Тимохина, 2017, с. 4].

Практика инициативного бюджетирования — совокупность процедур организации участия граждан в инициативном бюджетировании на территории региона РФ, одного или нескольких муниципальных образований, определенная нормативным правовым актом

(решением) и методической документацией по ее реализации на определенной территории. Наиболее известными практиками инициативного бюджетирования в Российской Федерации являются: Программа поддержки местных инициатив (ППМИ) Всемирного банка, Инициативное бюджетирование (Европейский Университет совместно с Комитетом гражданских инициатив), «Народный бюджет» и «Народная инициатива» в различных регионах Российской Федерации [Вагин, Тимохина, 2017, с. 5].

Под *проектом инициативного бюджетирования* подразумевается согласованная большинством граждан идея по расходованию части государственного бюджета, разработанная и реализованная совместными усилиями граждан, некоммерческих организация, бизнеса, органов государственной власти и местного самоуправления в рамках программы инициативного бюджетирования [Вагин, Тимохина, 2017, с. 8]. Проекты инициативного бюджетирования реализуются на местном уровне в рамках региональных конкурсов или самостоятельно муниципальным образованием по решению органов местного самоуправления.

Инициативное бюджетирование в РФ имеет ряд отличительных критериев, которые позволяют отнести практики вовлечения населения к данному механизму [НИФИ, 2018]:

- непосредственное участие граждан в инициировании проектов;
- участие граждан в обсуждении и приоритизации выдвинутых предложений;
- конкурсный характер отбора выдвинутых проектов;
- возможность участия граждан в реализации отобранных проектов;
- открытый публичный характер процедур и общественный контроль за реализацией проектов;
- ежегодная повторяемость процесса.

Сравнивая инициативное бюджетирование с зарубежным механизмом, можно выделить несколько параметров отличия (таблица 1.2).

Таблица 1.2. Параметры сравнения двух форм бюджетирования на основе общественного участия

Форма бюджетирования	Распределение бюджета при участии общественности	Привлечение частных средств	Привлечение средств вышестоящих бюджетов
Партисипаторное бюджетирование	✓	–	–
Инициативное бюджетирование	✓	✓	✓

Составлено по: [Nelson, Hope for democracy, 2018]

Сравнение показывает, что оба инструмента основаны на общественном участии, но партисипаторный принцип не предполагает привлечение средств населения и вышестоящих бюджетов. Партисипаторное бюджетирование предполагает участие граждан в решениях о выборе приоритетов расходования бюджетных средств муниципалитета, и осуществляется на местном уровне. Особенность же инициативного бюджетирования в России заключается в том, что данные практики получили развитие преимущественно на региональном уровне. [Nelson, 2018, с. 436]

1.2.2. История развития инициативного бюджетирования в РФ

В России инициативное бюджетирование впервые было запущено в 2007 г. в рамках «Программы поддержки местных инициатив» (ППМИ) Всемирного банка в восточных районах Ставропольского края. Впоследствии практики распространились на другие территории в различных формах. Так, в 2011 г. партия «Единая Россия» инициировала свой проект инициативного бюджетирования под названием «Народный бюджет», в котором были применены отдельные партисипативные процедуры для обсуждения бюджетов на региональном и местном уровнях. В том же году Иркутская область инициирует собственную версию — «Народные инициативы».

В 2012 г. была разработана и запущена иная форма инициативного бюджетирования, основанная на принципах партисипаторного бюджетирования г. Порту-Алегри. Данная практика предполагает формирование бюджетной комиссии из граждан населённого пункта, которые вносят прямой нефинансовый вклад в развитие проекта, начиная от формирования идеи, заканчивая его конечной реализацией. Данная форма участия населения реализуется в 13 городах России, включая город федерального значения Санкт-Петербург.

В 2013 г. стартовал проект по внедрению «Народного бюджета» в Череповце через территориальное общественное самоуправление (ТОС) в рамках программы «Народный бюджет-ТОС». Позднее, в Тверской области была введена в действие электронная система «ППМИ Тверь» для автоматизированной работы с заявками. В 2015 г. в Научно-исследовательском финансовом институте (НИФИ) Министерства финансов РФ был создан Центр инициативного бюджетирования. С этого времени началось системное изучение и распространение практик инициативного бюджетирования в России. В 2015 г. был подписан Меморандум о взаимопонимании между Международным банком реконструкции и развития и Министерством финансов РФ по развитию практики ППМИ в России. Соглашение о сотрудничестве между организациями действует до сих пор и продлено до

2021 г. [Министерство финансов, 2019]. По предложению региональных органов исполнительной власти инициативное бюджетирование стало активно включаться в государственные программы и приоритетные стратегии развития регионов как ключевой инструмент в достижении региональных целей. В 2015 г. также состоялась I Всероссийская конференция по инициативному бюджетированию в Москве.

С 2015 по 2019 гг. развитие инициативного бюджетирования в России достигло широкого распространения среди субъектов и большого разнообразия практик (рис. 1.3).



Рис. 1.3. Распространение инициативного бюджетирования в субъектах РФ

Составлено по: [НИФИ Министерства финансов РФ, 2019].

Положительная динамика и результаты программ привлекли внимание международного сообщества. В 2018 г. Российская Федерация впервые приняла участие в ежегодном конкурсе проектов партисипаторного бюджетирования, проводимом международной организацией «International Observatory on Participatory Democracy» (IOPD). Проект Республики Саха (Якутия) вошел в двадцатку лидеров, а затем и в пятерку лучших практик партисипаторного бюджетирования среди 65 стран-участниц [«Доклад о лучшей практике...», с. 4].

1.2.3. Особенности реализации инициативного бюджетирования в РФ

Особенности российской модели организации инициативного бюджетирования, сформировались под воздействием нескольких факторов [Министерство финансов, с. 45]:

1. Практики инициативного бюджетирования изначально формировались на региональном уровне: непосредственная организации мероприятий происходила на уровне муниципалитетов, а управление, администрирование и мониторинг осуществлялись из регионального центра.

2. На ранней стадии развития инициативного бюджетирования в России отсутствовали независимые консультанты, эксперты и общественные организации, обладающие необходимыми знаниями. Формирование компетенций участников происходило практически «с нуля».
3. На начальном этапе не было специальных знаний и организационных возможностей в региональных администрациях, что требовало усиленной внешней поддержки

Данные факторы развития отражаются на таких аспектах инициативного бюджетирования как: многообразие форм реализации программ, способы их организации и сопровождения, структура участников и модель софинансирования проектов. Рассмотрен подробнее данные особенности реализации инициативного бюджетирования в РФ.

Многообразие практик инициативного бюджетирования. Как уже было отмечено, за последние пять лет увеличилось не только число регионов, реализующих ИБ, но и количество практик, развиваемых в регионах (рис. 1.4).

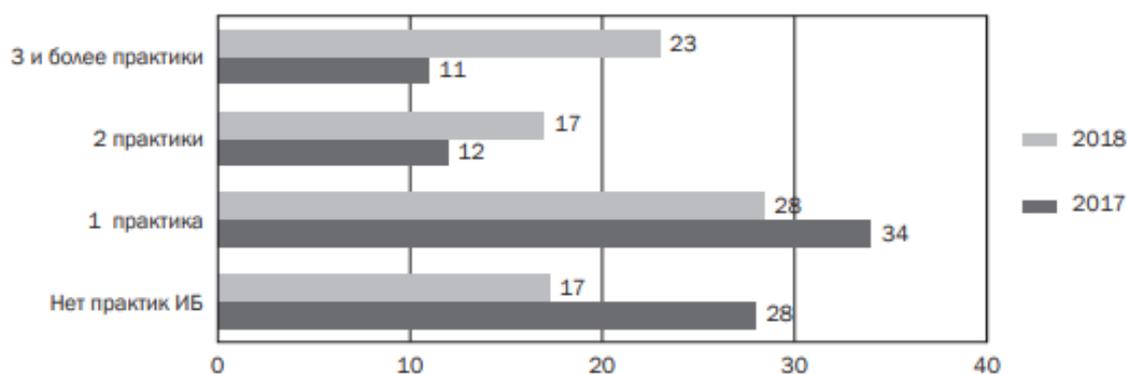


Рис. 1.4. Количество практик инициативного бюджетирования, применяемых в субъектах РФ

Источник: [Вагин, 2019, с. 17].

Такие практики могут быть ориентированными на разные задачи и группы населения. Подобная вариативность методологий практик в различных субъектах усложняет задачу по агрегированию показателей, необходимых для анализа динамики развития ИБ в субъектах РФ и стране в целом.

В таблице 1.3. представлена агрегированная информация о самых распространённых практиках на территории Российской Федерации: Программа поддержки местных инициатив (ППМИ) Всемирного банка, «Партиципаторное бюджетирование» (ПБ) (Европейский Университет совместно с Комитетом гражданских инициатив), «Народный бюджет» и «Народная инициатива» в различных регионах РФ.

Таблица 1.3. Основные практики инициативного бюджетирования в РФ

Критерий сравнения	Программа поддержки местных инициатив	Партиципаторное бюджетирования	«Народный бюджет» и «Народная инициатива»
Время запуска	2007 г.	2013 г.	2011 г.
Основа возникновения	Соглашение Министерства финансов и Всемирного банка	Научные и общественные исследования (Европейский университет в Санкт-Петербурге, Комитет гражданских инициатив)	Проекты партии «Единая Россия» и Общероссийского Народного Фронта
Фокус	Регионы (субъекты) РФ	Город	Регионы (субъекты) РФ
Отбор проектов	Конкурсный отбор на основе критериев	Отбор на основе наибольшего количества голосов жителей города	Конкурсный отбор на основе критериев
Софинансирование проектов	Обязательно	Нет	Обязательно
Масштаб	39 субъектов РФ	13 городов РФ	14 субъектов РФ

Составлено по: [Министерство финансов Российской Федерации, 2017].

Как видно из таблицы, наибольшее распространение получили региональные практики инициативного бюджетирования, основанные на методологии ППМИ и проектах «Единой России».

Стейкхолдеры инициативного бюджетирования в РФ. Как и в рамках любой формы организации деятельности, необходимо определить основных заинтересованных лиц, или стейкхолдеров, проявляющих интерес напрямую или опосредованно. В процессе реализации программы инициативного бюджетирования можно выделить следующих стейкхолдеров:

- органы региональной власти
- органы местного самоуправления
- местные жители
- инициативная группа жителей
- бизнес (в лице индивидуальных предпринимателей, юридических лиц и организаций различных форм собственности) и некоммерческие организации
- благополучатели

Каждая группа стейкхолдеров имеет ряд установленных задач, необходимых для качественной реализации программы инициативного бюджетирования. Так, органы региональной власти, а именно исполнительной власти, являются основным участником программы, устанавливающим условия проведения конкурса проектов инициативного бюджетирования. Представители региональной власти создают ключевые нормативно-правовые акты, определяют критерии отбора проектов, формы заявок на участие в конкурсе, и также формируют состав конкурсной комиссии, от которой зависит определение победителей среди общего количества предложенных проектов.

Органы местного самоуправления также являются одним из основных участников программы, но вынуждены проводить реализацию программы на местном уровне согласно условиям, установленным региональной властью. Они создают нормативно-правовую базу инициативного бюджетирования, основанную на Постановлениях регионального Правительства, следуют предложенным этапам. В их обязанности входят организация работы на объектах, отобранных региональной конкурсной комиссией, обеспечение целевого и эффективного расходования бюджетных средств, формирование отчетности об исполнении проектов инициативного бюджетирования.

Местные жители того или иного населённого пункта на общих собраниях обозначают первоочередную проблему местного значения, предлагают варианты ее решения, обсуждают выбранный проект, определяют инициативную группу жителей. Также местные жители могут отслеживать ход конкурсного отбора проекта и его исполнение, софинансировать проект и предлагать свою нефинансовую помощь в реализации проекта (безвозмездное выполнение работ, предоставление материалов, оборудования).

Другими участниками являются *инициативные группы* граждан, представляющие объединения жителей, самоорганизованных на основе общности интересов с целью реализации проекта инициативного бюджетирования [Вагин, Тимохина, 2017, с. 29]. Эти группы представляют различные сообщества горожан, проживающих в пределах одного муниципального образования: территориальное общественное самоуправление (ТОС, товарищество собственников жилья (ТСЖ), жилищно-строительный кооператив (ЖСК), уличный комитет. Инициаторами также могут выступать группы горожан, объединенные по социальному признаку с общими интересами: инвалиды и их семьи, ветераны, детские или юношеские организации, в том числе социально-ориентированные НКО.

Инициативная группа подготавливает предложения по реализации выбранного проекта (оформление заявки, сметы) совместно с органами местного самоуправления, привлекают жителей к финансовому и нефинансовому участию в проекте и принимают

результаты проекта инициативного бюджетирования (на основе акта приемки) и указывают на недостатки работ.

Представители бизнеса взаимодействуют с инициатором проекта инициативного бюджетирования по финансированию проекта и нефинансовому вкладу в его исполнение, а также могут выступать в качестве исполнителя проекта инициативного бюджетирования на основе участия в процедуре государственной закупки товаров и услуг.

И наконец, благополучатели как косвенные стейкхолдеры программ (проектов) инициативного бюджетирования, являются непосредственными пользователями и оценщиками результатов и эффектов, создаваемых реализацией проектов на определённой территории. В число благополучателей могут входить как прямые стейкхолдеры, которые перечислены выше, так и местные жители, не участвовавшие в создании проекта, но имеющие выгоду от пользования тем или иным объектом инициативного бюджетирования.

Этапы реализации и схема финансирования практик инициативного бюджетирования. Точное количество этапов, временные ограничения, конкурсные критерии отбора и ответственные органы или лица за выполнение тех или иных функций отличаются в различных регионах страны. Тем не менее, в общем виде можно выделить 7 основных этапов реализации программ инициативного бюджетирования, основанных на конкурсном отборе проектов (рис. 1.5).



Рис. 1.5. Этапы проведения региональных программ инициативного бюджетирования

Составлено по: нормативно-правовые акты 22 субъектов РФ; опрос региональных органов власти.

Выделение этапов реализации инициативного бюджетирования является основой для разработки подхода к его оценке. Поскольку программы (проекты) реализуются регулярно и систематически, для них необходима разработка показателей, затрагивающих все основные этапы, указанные в схеме.

Финансирование в рамках региональных программ инициативного бюджетирования осуществляется на основании соглашений, заключаемых между региональным органом главным распорядителем бюджетных средств и муниципальными образованиями в соответствии с порядком, установленным нормативно-правовым актом субъекта РФ (рис 1.6).



Рис. 1.6. Финансирование проектов региональных программ инициативного бюджетирования

Составлено по: [Инициативное бюджетирование в России, 2017].

Софинансирование проектов инициативного бюджетирования может осуществляться гражданами, индивидуальными предпринимателями, юридическими лицами и прочими организациями, включая некоммерческие. В РФ не установлен единый показатель софинансирования, который может варьироваться в пределах 1-10% от общей стоимости проектов [Министерство финансов, 2019].

Обращаясь к статистическим данным, за период 2015-2018 гг. структура и динамика финансирования проектов инициативного бюджетирования выглядит следующим образом (рис. 1.7).



Рис. 1.7. Динамика показателей финансового обеспечения проектов ИБ, 2015–2018 гг., млн руб.

Источник: [Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, 2019, с. 12].

Общий объем средств, направленных на проекты всех программ инициативного бюджетирования в 2018 г., составил 19,3 млрд руб., что превосходит показатель прошлого года почти на 5 млрд руб. Детальный анализ по финансированию программ представлен в таблице 1.4.

Таблица 1.4. Финансовые показатели практик инициативного бюджетирования в субъектах РФ, 2015–2018 гг., млн руб.

Показатели	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Общая стоимость проектов, в том числе:	2395,0	6995,6	14501,7	19314,3
расходы бюджетов субъектов РФ на реализацию проектов	1 375,8	5 132,6	7 678,9	10 499,3
Общий объем финансирования из иных источников, в том числе:	1 019,2	1 863,0	6 822,9	8 815,0
расходы федерального бюджета	н/д	22,3	3 782,7	3 907,3
расходы бюджетов муниципалитетов	614,9	1 137,0	1 910,9	964,6
средства софинансирования со стороны населения	205,5	478,1	776,6	1 123,1
средства софинансирования со стороны юридических лиц	182,1	218,9	344,5	714,6
иные формы софинансирования	16,7	6,7	8,2	105,4
Общий объем внебюджетного финансирования (средства населения, юрлиц, иные формы)	404,3	703,7	1 129,3	943,1

Источник: [Вагин, 2020, с. 24].

Так, объем бюджетных ассигнований, направленных на реализацию проектов из бюджетов субъектов Российской Федерации, вырос более чем на 2,5 млрд руб. — в 2018 г. он составил 10,5 млрд руб. Более чем на 1 млрд руб. увеличился вклад муниципальных бюджетов — 3 млрд руб. Также вырос объем внебюджетного финансирования, включающий инициативные платежи граждан, юридических лиц и иные формы финансирования, и в 2018 г. он составил 1,9 млрд руб. Среди всех внебюджетных источников средства юридических лиц демонстрируют наибольшую динамику роста в структуре финансирования проектов — с 2,4% в 2017 г. этот показатель увеличился до 3,7% в 2018 г.

1.2.4. Место и роль инициативного бюджетирования в системе партисипативного публичного управления в РФ

Принципы партисипативной модели публичного управления находят свое отражение в модели «Открытого Правительства» РФ в виде «расширения охвата и развития практик вовлечения граждан в бюджетный процесс (инициативного бюджетирования) в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях» [Программа развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации, 2017]. *Модель «Открытого Правительства» (Open Government Partnership)* — концепция государственного управления, основанная на поддержании права граждан на доступ к документам и действиям государства с целью обеспечения эффективного общественного контроля над государственным регулированием как основы для развития диалога между обществом и властью [АНО, «Информационная культура»]. В России модель была внедрена в 2012 г. на основе Указа Президента от 08.02.2012 N 150.

Следует отметить, что в феврале 2019 г. Департамент Правительства РФ по формированию системы «Открытое правительство» был преобразован в Департамент регуляторной политики Правительства РФ, а официальный сайт «open.gov.ru» был переименован с «Открытое правительство» на «Экспертный совет при Правительстве РФ». Тем не менее, принципы и основные направления деятельности органов исполнительной власти в рамках «Открытого Правительства» сохраняют свою силу и продолжают совершенствоваться [Экспертный совет при Правительстве РФ, 2020].

Согласно Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 30.01.2014 N 93-р, открытость федеральных органов исполнительной власти — это последовательное и неукоснительное соблюдение при реализации государственных полномочий и функций следующих

принципов [Распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 N 93-р]: информационная открытость; понятность; *вовлеченность гражданского общества в бюджетный процесс*; подотчетность. Так, инициативное бюджетирование является одним из инструментов, способствующих развитию открытости деятельности органов власти и вовлечению граждан к участию в решении общественно значимых вопросов.

1.2.5. Нормативно-правовое регулирование инициативного бюджетирования в РФ

В настоящее время инициативное бюджетирование не имеет федерального законодательного регулирования. Данные практики осуществляется в рамках законодательного регулирования субъектов РФ и муниципальных образований. Так, к основным документам, устанавливающим порядок реализации региональных программ инициативного бюджетирования, относятся: постановление Правительства субъекта РФ или Распоряжение Главы субъекта РФ; утверждение ответственным региональным органом исполнительной власти порядка реализации и иных нормативно-правовых актов (положение о конкурсном отборе, о формировании комиссии, форма заявки и т. д.).

Муниципальные образования субъекта РФ, установившего нормативное регулирование программы, самостоятельно определяет возможность и готовность участия в ней на уровне муниципальных собраний или глав. Местными нормативно-правовыми актами определяются сроки и формы реализации программ.

Бюджетные ассигнования в рамках региональных практик инициативного бюджетирования чаще всего выделяются в рамках государственных программ (подпрограмм), ведомственных целевых программ или муниципальных программ, а также утверждаются в бюджетах соответствующего уровня. Можно выделить три тематических направления госпрограмм, в рамках которых планируются мероприятия, направленные на развитие ИБ [Министерство финансов РФ, 2019]: 1) развитие отраслей агропромышленного комплекса; 2) местное самоуправление и поддержка институтов гражданского общества; 3) управление финансами.

Помимо встраивания инициативного бюджетирования в региональные программы, регулирование может осуществляться на уровне региональных законов. Такие законы приняты в Пермском крае, Ленинградской, Московской, Кемеровской областях.

В целом, применение инструмента инициативного бюджетирования базируется на Конституции РФ и относится к новой форме участия граждан в местном самоуправлении на уровне с традиционными формами, такими как, собрания и сходы граждан, механизмы территориального общественного самоуправления, институты сельских старост, общественные советы. К тому же, все существующие на сегодняшний день практики

инициативного бюджетирования регулируются Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. №131-ФЗ. Так, закрепляются следующие возможности общественного участия [№131-ФЗ, 2003]:

- Статья 3, пункт 1. Граждане РФ осуществляют местное самоуправление посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления;
- Статья 26, пункт 1. С правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом, в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования;
- Статья 51, пункт 2. Составление и рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом РФ;
- Статья 53, пункт 1. Формирование расходов местных бюджетов осуществляется в соответствии с расходными обязательствами муниципальных образований, устанавливаемыми и исполняемыми органами местного самоуправления данных муниципальных образований в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ.

Важность развития инициативного бюджетирования в РФ подтверждается в Послании Президента и Поручений, которые даны в ходе проведения Совета по местному самоуправлению в начале 2020 г. Так, было поручено за три года довести долю распределения местных бюджетов с участием населения до 5% [Заседание Совета по развитию местного самоуправления, 30 января 2020].

С 2018 г. началась реализация Программы развития инициативного бюджетирования в РФ, утвержденной Правительственной комиссией по координации деятельности открытого правительства. Мероприятия программы были встроены в государственную программу «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков». В рамках программы был установлен целевой показатель: «доля субъектов Российской Федерации, утвердивших программу (мероприятия) по развитию инициативного бюджетирования в составе государственных программ субъекта Российской Федерации, в общем количестве субъектов Российской Федерации» Целевое

значение показателя к 2024 г. запланировано на уровне не менее 62 субъектов РФ. На 2018 г. уже 33 субъекта включили инициативное бюджетирование в свои государственные программы, что составило 39% [Министерство финансов РФ, 2019]. В 2018 г. инициативное бюджетирование появилось в ключевом документе стратегического планирования Правительства России до 2024 г. [Правительство России, 2018].

Среди ключевых мероприятий развития инициативного бюджетирования, в 2020 г. была предпринята инициатива федерального законодательного закрепления данного механизма. 3 февраля 2020 г. в Госдуму был внесен законопроект о внесении изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и в Бюджетный кодекс Российской Федерации в связи с определением правовых основ инициативного бюджетирования. 5 марта 2020 г. в первом чтении законопроект был принят с соответствующими поправками. Главная цель законопроекта — создание правовых основ для формирования в регионах условий для развития проектов инициативного бюджетирования на муниципальном уровне. Термин «инициативное бюджетирование» в данном законопроекте определяется как распределение части средств местных бюджетов на основании инициатив жителей и под их контролем.

Авторами законопроекта был также внесён на рассмотрение другой законопроект, согласно которому предлагается дополнить ст. 21 Бюджетного кодекса положением о закреплении понятия инициативных платежей как денежных средств граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, уплачиваемых на добровольной основе и зачисляемых в соответствии с Бюджетным кодексом РФ в местный бюджет в целях реализации инициативного проекта. Планируется, что данные платежи будут зачисляться в местный бюджет в качестве неналоговых доходов, и для которых предусматривается исключительно целевой характер. В случае несостоявшегося проекта средства подлежат возврату гражданам

Важно отметить, что с принятием законопроекта об инициативном бюджетировании планируется сохранить те разнообразные региональные практики, которые уже существуют в субъектах РФ. Законопроект закрепляет только одну из этих практик, установленную партией «Единая Россия» и основанную на конкурсной основе.

1.2.6. Основные направления по решению проблем развития инициативного бюджетирования в РФ

На основе анализа статей и монографий, посвященных практике инициативного бюджетирования в регионах Российской Федерации, а также ежегодного доклада 2019 г.

Министерства финансов РФ выделен ряд проблем, замедляющих процесс развития инициативного бюджетирования:

- отсутствие координации действий разных ведомств по внедрению механизмов вовлечения граждан в государственное (муниципальное) управление и решение вопросов социально-экономического развития территорий;
- отсутствие комплексного правового регулирования инициативного бюджетирования в РФ;
- недостаточно развитая информационная поддержка инициативного бюджетирования в субъектах РФ и муниципальных образованиях и, как следствие, недостаточная информированность граждан о реализации программ по инициативному бюджетированию;
- отсутствие систематической оценки программ и, как следствие, невозможность сопоставления её результатов между субъектами РФ.

Для решения данных проблем министерством финансов совместно экспертами и органами исполнительной власти разработан ряд направлений, которые могут помочь улучшить практику реализации инициативного бюджетирования в регионах РФ [Программа развития инициативного бюджетирования, 2017]:

- определение правовых основ инициативного бюджетирования и наделение органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления полномочиями по применению данного механизма;
- включение инициативного бюджетирования в состав возможных механизмов реализации различных мероприятий, направленных в том числе на развитие городской среды;
- разработка методических рекомендаций для органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и граждан по подготовке и реализации проектов инициативного бюджетирования;
- обобщение и распространение лучших региональных (муниципальных) практик реализации проектов инициативного бюджетирования;
- формирование и обеспечение свободного доступа к обучающим и информационным материалам по практикам инициативного бюджетирования для граждан и организаторов;
- разработка и апробация регулярного мониторинга и оценки реализации программ и проектов инициативного бюджетирования.

В связи с вышесказанным, на данном этапе развития инициативного бюджетирования высоко ценится создание общих принципов его развития и регулирования, в том числе мониторинг результатов программ (проектов) и разработка их оценки на региональном и местном уровнях.

1.3. Выводы

В данной главе рассмотрены особенности развития системы партисипативного публичного управления в РФ и инициативного бюджетирования как одного из её ключевых элементов. С ростом открытости и прозрачности бюджетной информации, увеличении числа публичных слушаний, обсуждений содержания бюджетов различных уровней практики инициативного бюджетирования зарекомендовали себя как эффективный инструмент решения значимых проблем общества.

Тем не менее, внедрению и развитию практик инициативного бюджетирования препятствует множество барьеров, что не позволяет реализовать идеологическое единство их реализации в субъектах РФ. Одним из таких барьеров является отсутствие систематической оценки программ (проектов) и невозможность сопоставления их результатов. Данное направление по развитию инициативного бюджетирования входит в одно из ключевых согласно основным направлениям деятельности Правительства РФ и способствует усовершенствованию системы публичного управления в целом. Более подробный анализ оценки, включая разработку её показателей, представлен в следующей главе.

ГЛАВА 2. ОЦЕНКА ПРОГРАММ (ПРОЕКТОВ) ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

В данной главе проведён анализ теоретических зарубежных и отечественных подходов к оценке инициативного бюджетирования, а также исследована практика оценки в субъектах и населённых пунктах РФ. Проанализированы результаты интервью с экспертом в области инициативного бюджетирования и двумя представителями органов местного самоуправления, а также ответы непосредственных участников программы инициативного бюджетирования, полученных на основе опроса, в нескольких субъектах РФ.

На основе проанализированных теоретических, практических подходов, а также первичных данных предложен подход к оценке инициативного бюджетирования, в рамках которого разработаны показатели для двух оценок: на местном (оценка проектов) и региональном (оценка программ) уровнях.

В главе представлены результаты апробации оценки на местном уровне на примере трёх кейсов (проектов) Брянской области в рамках программы инициативного бюджетирования 2019 г., включая анализ по каждому уровню оценки. На основе перечисленных первичных и вторичных источников информации и апробированной оценки на местном уровне сформулированы рекомендации к оценке программ (проектов) инициативного бюджетирования.

2.1. Подходы к оценке инициативного бюджетирования

2.1.1. Зарубежные и отечественные подходы к оценке инициативного бюджетирования

Зарубежные эксперты неоднократно обращались к вопросу оценивания программ и практик инициативного бюджетирования. Например, некоммерческой организацией Participatory Budgeting Project, осуществляющей организацию программ «партиципаторного бюджетирования» (participatory budgeting) в городах США и Канады, в 2016 г. был разработан единый подход для оценки и сравнения проектов «партиципаторного бюджетирования». Разработанный компанией подход включает оценку влияния, роста и охвата практик «партиципаторного бюджетирования», основывается на измерении 15 индикаторов по 3 направлениям и ежегодно оценивается в городах, в которых осуществляет свою поддержку компания РВР [Participatory Budgeting Project, 2016] (приложение 1).

НКО с 2009 г. организует и поддерживает процесс «партиципаторного бюджетирования» на местном уровне. Поддержка РВР варьируется от технической

поддержки в рамках некоторых этапов до полного проведения и контроля «партиципаторного бюджетирования» в муниципальных образованиях США и Канады. Так, компания РВР ежегодно сопровождает реализацию практик в Нью-Йорке, Сиэтле, Кембридже, Бостоне, а также Виктории, Торонто, Ванкувере и других городах.

В России были осуществлены попытки составления оценки программ (проектов) инициативного бюджетирования. В 2019 г. Министерством финансов РФ и Всемирным банком был разработан совместный проект «Развитие инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации». В проекте важное место отводится организации и проведению оценки реализации программ инициативного бюджетирования. Специалистами предложен подход к оценке по нескольким показателям, которые носят иллюстративный характер и могут использоваться как база для разработки других подходов [«Развитие инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации», 2019, с. 54], однако единицы измерения не указаны (приложение 1).

Важно отметить, что среди предложенных показателей оценки в субъектах РФ используются показатели непосредственных результатов программ инициативного бюджетирования. При этом конкретный набор показателей для измерения результатов программ инициативного бюджетирования зависит от формулировки целей соответствующих практик, которые отличаются в регионах, что не позволяет сравнить программы инициативного бюджетирования субъектов РФ.

Среднесрочные показатели в регионах оцениваются по факту только на основе показателя динамики софинансирования проектов со стороны различных стейкхолдеров программы, а долгосрочные – ввиду сложности оценки и соотнесения указанных результатов с практиками инициативного могут вовсе не оцениваться. Тем не менее, разработка качественных показателей развития программ инициативного бюджетирования рассматривается как одно из актуальных направлений совершенствования оценки программ (проектов) инициативного бюджетирования [Развитие инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации, 2019, с. 21].

Другой подход к оценке программ (проектов) был предложен в 2017 г. В. В. Вагиным и Н. В. Гавриловой [Вагин, Гаврилова, 2017]. Их оценка инициативного бюджетирования в субъектах РФ основана на применении логической модели общественных изменений, связанных с реализацией проектов инициативного бюджетирования.

Логическая модель чаще всего определяется, как визуальное представление взаимосвязей между ресурсами, необходимыми для осуществления программы (проекта), действиями в рамках программы (проекта) и ее ожидаемыми результатами. [United way

Worldwide, 1996]. В общем виде схема оценки в рамках применения метода логической модели представлена на рис 2.1.

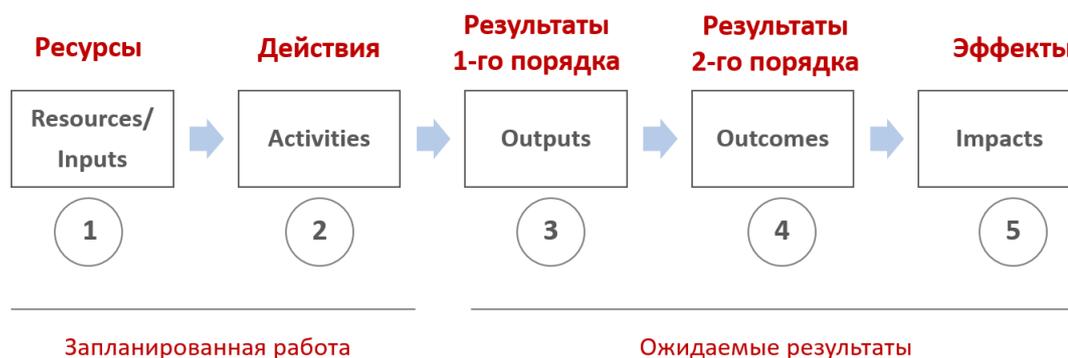


Рис. 2.1. Логическая модель программы (проекта) инициативного бюджетирования

Составлено по: [United way Worldwide, 1996].

Авторы предложили оценивать связанные между собой пять последовательных звеньев: 1) затраченные ресурсы (inputs); 2) деятельность (activities); 3) результаты первого порядка (реализованные проекты) (outputs); 4) результаты второго порядка (решенные проблемы граждан) (outcomes); 5) эффекты (impact) [Вагин, Гаврилова, 2017, с. 1394]. Показатели, предлагаемые авторами, представлены в приложении 1, однако единицы измерения в источнике не указаны.

Среди перечисленных выше подходов лишь система показателей компании Participatory Budgeting Project устанавливает оценку на конкретном уровне, а именно, на уровне города. В описанных отечественных подходах к оценке предлагаются смешанные показатели, без спецификации уровня их применения, что усложняет восприятие показателей и их возможность апробации. Так, в [Вагин, Гаврилова, 2017, с. 1393] указывается, что «оценка инициативного бюджетирования может проводиться на основе предлагаемых индикаторов путем их сравнения в сопоставимых муниципальных образованиях и субъектах, а также анализа динамики до начала и спустя несколько лет реализации практики в одном и том же субъекте». Тем не менее, авторы не классифицируют показатели по уровню применения, а приводят примеры показателей, которые могут быть использованы либо местными, либо региональными органами власти. Безусловно, такое объединение показателей разных уровней требует доработки, и в предлагаемом подходе к оценке необходимо разделение показателей оценки на местном уровне (оценка проектов) и региональном уровне (оценка программ).

Таким образом, были рассмотрены актуальные подходы к оценке программ и проектов инициативного бюджетирования. Перейдем к результатам анализа осуществления оценки на практике.

2.1.2. Практика оценки программ (проектов) инициативного бюджетирования в РФ

С целью выяснить, на основе каких критериев осуществляется оценка инициативного бюджетирования в регионах, был проанализирован «Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях», который ежегодно подготавливается Департаментом бюджетной методологии и финансовой отчетности в государственном секторе совместно с Центром инициативного бюджетирования НИФИ Минфина России с 2017 г. За основу берутся материалы, представляемые органами исполнительной власти субъектов РФ, об опыте реализации программ и практик.

В данном докладе оценка лучших практик осуществляется на основе экспертной оценки актуального опыта и отдельных счетных параметров, выявленных в ходе мониторинга. При этом выявление лучшей практики не предполагает ранжирования или рейтингования субъектов РФ [Вагин, 2020, с. 13]. Основная задача данной процедуры, как упоминалось выше в интервью с экспертом НИФИ, — привлечь внимание к актуальному успешному опыту, предложить ориентиры для развития и улучшения собственной практики всем заинтересованным субъектам ИБ и муниципалитетам.

Так, к критериям оценки лучших практик в «Докладе...» являются [Министерство финансов РФ, 2019]:

- доля средств в региональном бюджете, направленных на инициативное бюджетирование;
- доля благополучателей проектов инициативного бюджетирования;
- комплексный подход к развитию инициативного бюджетирования;
- организация сопровождения процесса инициативного бюджетирования;
- интеграция инициативного бюджетирования с территориальным общественным самоуправлением;
- старт программы инициативного бюджетирования в субъекте РФ;
- медиасопровождение процесса инициативного бюджетирования;
- образовательная практика инициативного бюджетирования;
- развитие компетенций в области инициативного бюджетирования;
- организация межрегионального обмена опытом в области инициативного бюджетирования;

- организация инициативного бюджетирования в муниципальном образовании.

Помимо этого, отдельно стоит выделить ряд показателей оценки развития программ инициативного бюджетирования в субъектах РФ на базе анкеты, разработанной Министерством финансов РФ, на основе которой собирается информация о реализации практик инициативного бюджетирования в регионах. Среди анализируемых показателей выделяются следующие [«О проведении сбора и анализа информации...», Министерство финансов РФ, 2020]:

- динамика отбора: выдвинутые, поддержанные и отобранные проектные заявки (количество проектных идей/заявок на разных этапах процесса отбора, при наличии такой статистики);
- организация сопровождения практики ИБ (наличие специально организованного проектного центра, или количество сотрудников органов власти, занятых администрированием реализации практики ИБ);
- административный охват практикой ИБ согласно НПА (тип муниципальных образований, участвующих в конкурсе);
- количество муниципальных образований (административно-территориальных единиц), принявших участие в практике ИБ (количество муниципальных образований, от которых поступили проектные заявки в рамках рассматриваемой практики ИБ за отчётный год);
- наличие интернет-решения, используемого для управления практикой ИБ (полное или частичное обеспечение возможности автоматизированной системы управления практикой ИБ через интернет (подача заявки, работа с заявкой, контроль процедур, механизмы отбора проектов и др.) с приведением на него ссылки);
- обучающие мероприятия по инициативному бюджетированию для представителей органов местного самоуправления, консультантов ИБ (сотрудников проектных центров) и участников инициативных групп, иных целевых аудиторий (формат, периодичность, состав участников, программа, количество состоявшихся обучающих мероприятий и общее количество участников).

Для анализа практики оценки программ также был проведён опрос представителей региональных органов власти с помощью email-рассылки. В данном случае, опрос послужил методом сбора первичной информации о существующих способах оценки программ (проектов) инициативного бюджетирования в регионах. Обращения были направлены в исполнительные органы власти 27 субъектов Российской Федерации, в

которых осуществляется инициативное бюджетирование на региональном уровне (приложение 2).

Данные субъекты были выбраны по критериям продолжительности реализации инициативного бюджетирования в регионе более двух лет, наличия конкурсного отбора, обязательного финансирования за счёт средств субъекта РФ и упоминания в «Докладе о лучшей практике...» Центра инициативного бюджетирования НИФИ Минфина России.

Большее количество проанализированных региональных практик осуществляется в форме программ поддержки местных инициатив (ППМИ), включая оригинальные практики, основанные на методологии ППМИ и самостоятельно запущенные субъектами РФ. Некоторые субъекты реализуют практики инициативного бюджетирования под оригинальными названиями, но в целом, дизайн их программ не отличается от установленного в рамках ППМИ. Ответы были получены из 22 субъектов РФ. Не были получены ответы от 5 субъектов: Республики Дагестан, Республики Коми, Республики Крым, Тульской области и г. Санкт-Петербург. Информация с наименованием реализуемых практик и начале реализации в регионах, предоставивших ответы, вынесена в приложение 3.

В целом, исходя из полученной информации по опросу и анализа предоставленных нормативно-правовых актов регионов, можно выделить два направления оценки инициативного бюджетирования, которые применяются в субъектах РФ:

1. целевые показатели развития программ инициативного бюджетирования в рамках принятых государственных программ субъектов (приложение 3)
2. региональные конкурсные критерии, на основе которых ежегодно отбираются проекты для реализации на местном уровне (приложение 3)

На основе обобщённой информации по двум указанным направлениями оценки, целевые показатели программ в регионах принципиально отличаются в зависимости от поставленной цели, и могут не соответствовать целям инициативного бюджетирования в целом. Таким образом, ещё раз подтверждается отсутствие общепринятого подхода к оценке программ (проектов).

Что касается конкурсных критериев оценки проектов, то они схожи в конкурсных документациях, анализируемых 22 субъектах РФ, и используются как в ходе разработки проектов на местном уровне, так и на региональном уровне в ходе отбора проектов. Помимо этого, важно отметить, что данный механизм отбора является самым распространённым среди всех прочих видов отбора (рис. 2.2).

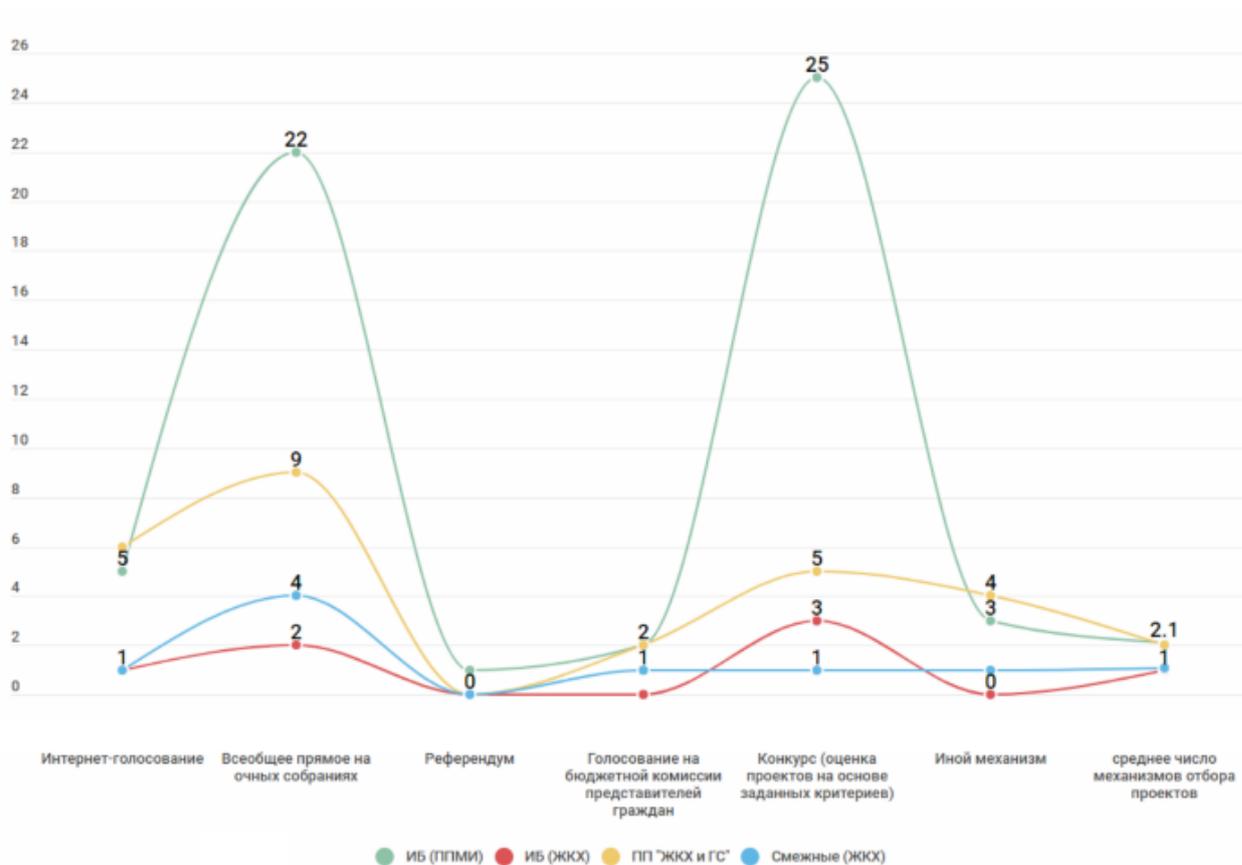


Рис. 2.2. Механизмы отбора проектов в рамках различных практик участия граждан, 2019 г.

Источник: [Инициативное бюджетирование: инструкция по применению, 2019, с. 13].

Так, из рисунка видно, что использование механизма конкурсного отбора проектов используется более чем в половине субъектов РФ на 2019 г. [Министерство финансов, 2019].

Один из вопросов в структуре e-mail анкеты, адресованной представителям 22 субъектов РФ, был направлен на получение информации о планировании органами власти внедрение оценки программ, либо проектов инициативного бюджетирования (приложение 2). Выяснилось, что регионы проявляют большой интерес к включению оценки в реализацию инициативного бюджетирования. Так на вопрос: «способна ли оценка программ (проектов) инициативного бюджетирования улучшить качество и результативность их реализации?», утвердительно ответили 77% респондентов. Тем не менее, ввиду отсутствия общего подхода, региональные органы власти вынуждены ограничиваться оценкой доступных данных: затрат на программы (проекты), количества вовлеченных населённых пунктов, участников среди местных жителей и наглядных результатов в виде готовых объектов инфраструктуры/культуры/ благоустройства и других.

Результаты анализа практики оценки инициативного бюджетирования показали, что в настоящее время не существуют общеустановленного подхода по данному вопросу. Практики, запущенные в регионах, оцениваются на основе общедоступных описательных показателей и не отражают качество и результативность их реализации. Регионы проявляют свою готовность к проведению регулярной оценки программ (проектов), но не имеют возможности разработать её самостоятельно, поскольку данная задача не входит в их компетенции. Анализ практики доказал востребованность оценки и необходимость систематизации существующих показателей, с учётом их использования на региональном и местном уровнях.

2.1.3. Результаты интервью с представителями власти и экспертом в области инициативного бюджетирования

В процессе исследования были проведены глубинные интервью с двумя представителями власти Клинцовского муниципального района Брянской области и структурированное интервью с экспертом в области инициативного бюджетирования. Цель интервью в первом случае заключалась в том, чтобы установить способы оценки результативности реализации проектов инициативного бюджетирования на местном уровне, а также мнение органов власти. Во втором – получить информацию об актуальных подходах к оценке реализации программ (проектов) инициативного бюджетирования в целом в РФ. Результаты интервью представлены ниже.

В феврале 2020 г. было проведено интервью с представителями органов местного самоуправления Клинцовского муниципального района Брянской области, участвовавшего в региональном конкурсе инициативного бюджетирования в 2018 и 2019 г. В интервью приняли участие главный специалист финансового управления Клинцовской администрации, Вероника Викторовна Колесникова, и Глава Медведовской сельской администрации, Марина Николаевна Кужелёва (приложения 4 и 5). Относительно оценки проектов инициативного бюджетирования удалось выяснить, что она ограничивается установленными региональными параметрами конкурсного отбора, а именно:

- уровнем софинансирования программы со стороны населения, физических и юридических лиц, индивидуальных предпринимателей;
- актуальностью проблемы;
- долей участников собрания жителей в поддержку проекта от общего количества жителей населенного пункта (согласно протоколу собрания (собраний) жителей населенного пункта по определению программы (проекта) инициативного бюджетирования);

- наличием зарегистрированного органа территориального общественного самоуправления в населенном пункте, на территории которого реализуется программа (проект) инициативного бюджетирования.

Помимо этого, на основе конкурсной документации устанавливаются дополнительные показатели проектов:

1. социальная эффективность от реализации проекта, в том числе: а) количество прямых благополучателей (всего и детей); б) создание благоприятных экологических и природных условий на территории муниципального образования
2. применение новых эффективных технических решений, технологий, материалов, конструкций и оборудования.

Отвечая на вопрос «Какие эффекты можно выделить по результатам участия в конкурсе программ инициативного бюджетирования?», Глава сельского поселения указала экономию местных бюджетных средств в размере полученной субсидии из региона, а также более «глубинные» эффекты: повышение сплочённости населения, заинтересованности молодёжи, установление открытого диалога населения с властью и рост доверия к региональной власти и органам местного самоуправления. Тем не менее, измерение данных показателей не осуществляется.

Также в начале марта 2020 г. было проведено интервью с директором АНО «Центр информационных технологий и анализа данных», Наталией Галкиной, на тему существующей практики оценки программ инициативного бюджетирования (приложение б). Эксперт отметила, что вопрос о необходимости разработки оценки программ обсуждается давно, но до сих пор не сформирован общепринятый подход в данной области.

По словам эксперта, эффективность программ ИБ измеряется только по «осязаемым» результатам: количество проектов, количество поданных идей, проведенных собраний, участвовавших жителей, а также вложенных или собранных средств. Косвенные эффекты, такие как экономические, социальные, политические или какие-либо иные, подробно не исследовались. Также эксперт отметила, что работа по разработке методологии оценки программ и проектов инициативного бюджетирования, проведенная в 2017 г. под руководством В. В. Вагина, была не закончена и требует дальнейших поправок.

Наталия говорит, что на сегодняшний день единственным способом оценки программ (проектов) инициативного бюджетирования являются общедоступные количественные показатели и "экспертные" оценки их результативности, которые проводит ЦИБ (Центра инициативного бюджетирования) НИФИ в своем ежегодном докладе "О лучших практиках..." (предварительно согласовав оценки с Минфином). «Пока что этот способ оценки наиболее действенный и работающий. Он стимулирует другие регионы

присматриваться к опыту соседей или стремиться попасть в число оцененных», – отмечает эксперт.

Помимо этого, Наталия отмечает, что в настоящий момент продолжается работа над составлением оценки реализации инициативного бюджетирования, и что любая проделанная работа в области разработки оценки будь то программ, либо проектов инициативного бюджетирования может сыграть позитивную роль в общем развитии данного механизма в РФ.

Таким образом, результаты интервью доказывают отсутствие общепринятого подхода к оценке программ (проектов) инициативного бюджетирования. Оценка реализации проектов на местном уровне также ограничивается лишь непосредственными результатами, и не позволяет оценить результаты нескольких участников на конкурентной основе.

Однако для разработки такого подхода необходимо мнение не только вышестоящих органов власти, но и населения. Это позволит составить наиболее информативную оценку, с учетом мнения еще одного важного стейкхолдера программ инициативного бюджетирования – населения.

2.2. Результаты опроса участников программы инициативного бюджетирования

Опрос населения в рамках исследования был проведён с целью получения первичной информации, способствующей разработке оценки программ (проектов) инициативного бюджетирования. Период исследования в рамках опроса занял один месяц — апрель 2020 г. Респондентами являются граждане, хотя бы раз участвовавшие реализации проектов по программе инициативного бюджетирования. Предмет исследования – реализация инициативного бюджетирования на той или иной территории.

В опросе приняли участие 89 респондентов из пяти субъектов РФ, в которых проводился анализ практики оценки программ (проектов): Брянской (28 респондентов), Кировской (12 респондентов), Новгородской областей (16 респондентов), Пермского края (14 респондентов) и Республики Башкортостан (19 респондентов). Территориальный охват участников опроса был определён по количеству ответов и доступности его проведения в социальных сетях: удалось провести опрос в социальных сообществах, включающих более 100 участников, и получить более 10 ответов от каждого субъекта.

В рамках опроса участникам проектов инициативного бюджетирования была проведена рассылка в «личные сообщения» пользователям социальной сети «ВКонтакте» (анкета опроса помещена в приложение 7). Поиск непосредственных участников программ

был проведён вручную, на основе анализа местных сообществ социальной сети. Так, в анализ были включены следующие сообщества (с указанием количества их участников в скобках):

- инициативное бюджетирование в Республике Башкортостан (1820)
- ППМИ. Кировская область (435)
- "Народный бюджет" Новгородская область (173)
- Форум гражданской инициативы Пермского края (189)
- инициативы горожан "Вернём себе Брянск!" (1298)

Опрос участников программ позволил установить мнения и мотивы населения по следующим направлениям:

- оценка значимости инициативного бюджетирования для региона;
- восприятие проблем инициативного бюджетирования;
- отношение к тем или иным критериям конкурсного отбора проектов;
- необходимость оценки программ (проектов) инициативного бюджетирования;
- наличие эффектов от инициативного бюджетирования.

Вопросы, затрагивающие данные аспекты, позволили выявить субъективный взгляд на реализацию инициативного бюджетирования «снизу», со стороны участников программ. Результаты опроса сыграли существенную роль в разработке подхода к оценке реализации инициативного бюджетирования. На их основе были сформированы критерии и показатели оценки, представленные в следующей части работы.

Результаты опроса вынесены в приложение 8. В выборку вошли ответы респондентов, соответствующих следующим социально-экономическим характеристикам:

- мужчины и женщины (32% и 68%, соответственно)
- от 18 лет
- преимущественно среднего класса
- большинство получившие среднее специальное или высшее образование, либо имеющие незаконченное высшее образование

Важно отметить, что все респонденты высоко оценивают значимость реализации программ инициативного бюджетирования для региона. 88% участников считают, что внедрение оценки программ (проектов) инициативного бюджетирования способно повысить качество их реализации. Так, непосредственно подтверждается актуальность инициативного бюджетирования в системе публичного управления и необходимость разработки оценки его реализации.

Что касается проблем реализации программ инициативного бюджетирования, результаты опроса показали наличие низкой мотивации участия в программах, трудности софинансирования проектов населением, а также недостаток опыта участия в общественных собраниях (69%, 64% и 39%, соответственно, рис.2.3). Подобные проблемы могут возникать в связи тем, что органы власти недостаточно мотивируют население к участию в программах, неэффективно реализуют деятельность по вопросам организации взаимодействия с населением. Поэтому при разработке оценки учитывались такие показатели, как информационное сопровождение практики, прохождение представителями власти обучения по вопросам взаимодействия с населением, показатели, связанные с качеством проведения собраний и выбора проектов.

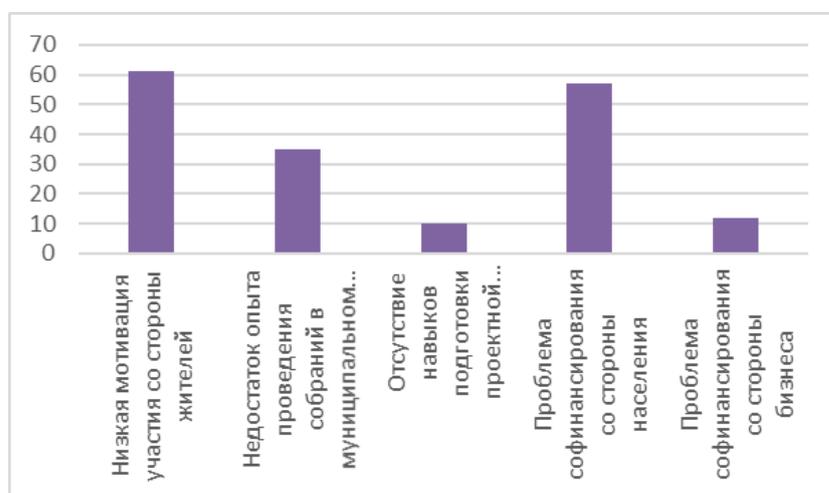


Рис. 2.3. Оценка населением проблем реализации программ (проектов) инициативного бюджетирования, 2020 г., %

Большинство участников программ инициативного бюджетирования интересуют критерии конкурсного отбора и результативность программы инициативного бюджетирования — 68%, 77%, соответственно (рис. 2.4), что отражает актуальность поставленной цели по разработке оценки реализации инициативного бюджетирования. Также это свидетельствует о необходимости включить в оценку показатели результативности, которые будут отражать степень достижения или недостижения целевых значений.

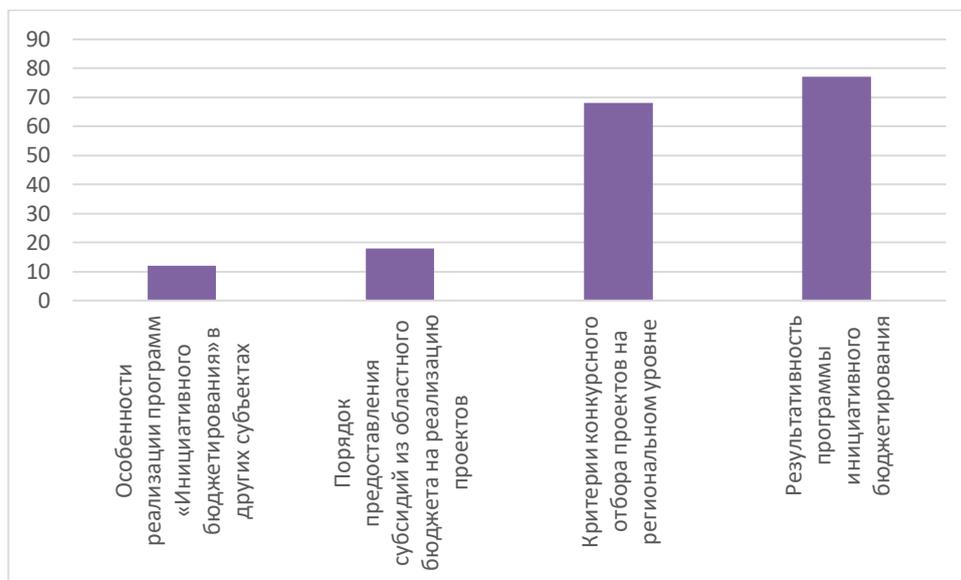


Рис. 2.4. Уровень заинтересованности населения в вопросах инициативного бюджетирования, 2020 г., %

Иным образом выглядит распределение по 5-балльной шкале критериев оценки проектов инициативного бюджетирования, которые используются в оценке проектов на этапе конкурсного отбора (рис 2.5).

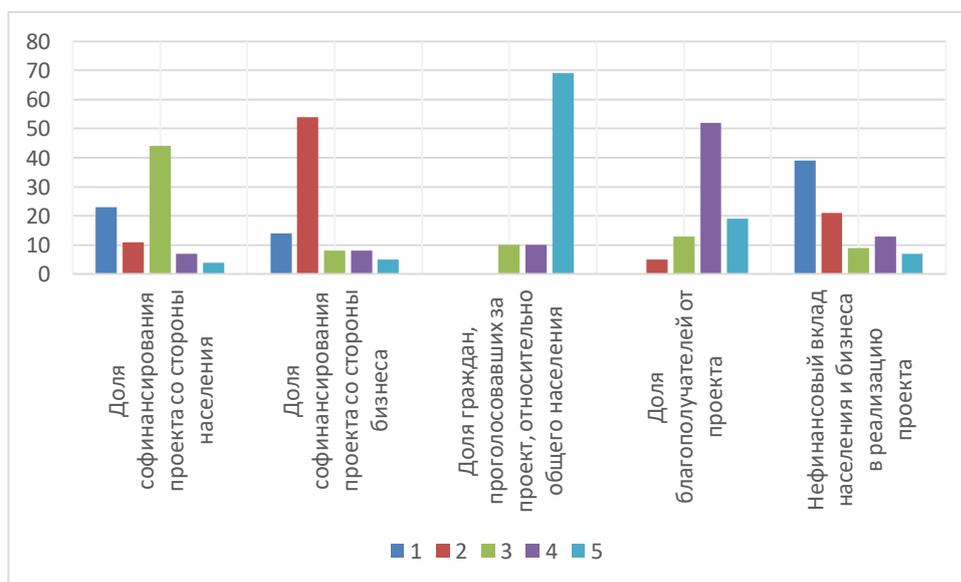


Рис. 2.5. Оценка значимости населением значимости критериев конкурсного отбора, 2020 г., %

Исходя на полученных ответах, критерии можно проранжировать следующим образом:

- 1) доля граждан, проголосовавших за проект, относительно общего населения;
- 2) доля благополучателей проекта относительно общего количества жителей;

- 3) доля софинансирования проекта населением;
- 4) доля софинансирования проекта бизнесом;
- 5) нефинансовый вклад населения и бизнеса в реализацию проекта.

Такое распределение отличается от ситуации ранжирования конкурсных критериев на практике. Среди проанализированных нормативно-правовых актов по программам инициативного бюджетирования в 22 субъектах РФ, в большинстве из них наибольшую значимость имеет показатель софинансирования проекта населением и бизнесом. Более того, данный показатель, несмотря на ограничения в объёме до 10% от общей стоимости проекта, в некоторых регионах устанавливается в гораздо большем объёме, достигая 50% (Пермский край, Новгородская, Новосибирская области, Еврейская автономная область и другие). Безусловно, это противоречит полученным результатам опроса.

На открытый вопрос о причинах возникновения проблем с софинансированием проекта, большинство респондентов указывают «отсутствие денег», а также «двойное налогообложение», когда помимо уплаченных в бюджет налогов приходится вкладывать дополнительные средства на реализацию проекта. В результате возникает проблема софинансирования, когда граждане не готовы вкладывать свои личные средства в проект, или их средств недостаточно для достижения проходных баллов в отборе. Как следствие, повышается риск получения меньшего количества баллов на этапе конкурсного отбора и отклонения проекта.

Для нивелирования данного противоречия, предлагается включить в оценку программ (проектов) инициативного бюджетирования показатель софинансирования проектов населением, при условии, что он будет иметь меньший диапазон значений (до 10%).

Помимо финансового вклада в реализацию проекта, в конкурсных критериях используется показатель нефинансового участия со стороны населения и бизнеса, включающий безвозмездное выполнение работ, предоставление материалов и оборудования для реализации проектов. Бизнес как заинтересованный стейкхолдер в программе инициативного бюджетирования, безусловно, играет важную роль в оказании поддержки строительства/ремонта/реконструкции муниципальных объектов. Для него нередко оказывается важным партнёрство с государственными органами для поддержания и повышения своей репутации и финансового состояния. Что касается населения, согласно опросу, 74% респондентов положительно отзываются на нефинансовый вклад в реализацию проектов инициативного бюджетирования (рис. 2.6). Исходя из проведённого анализа, показатели нефинансовой поддержки также учитываются в оценке программ (проектов).

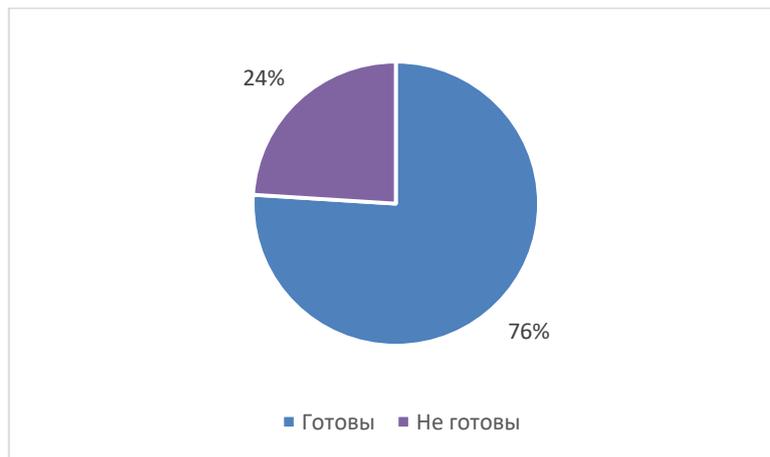


Рис. 2.6. Готовность населения оказывать нефинансовую помощь в реализации проекта, 2020 г.

Относительно эффектов от реализации инициативного бюджетирования на той или иной территории, респонденты подтверждают возможность их возникновения в долгосрочной перспективе. В большей мере участники программ оценивают такие эффекты, как усиление ответственной гражданской позиции (59%), повышение качества жизни (58%) и рост бюджетной грамотности населения (48%) (рис. 2.7).

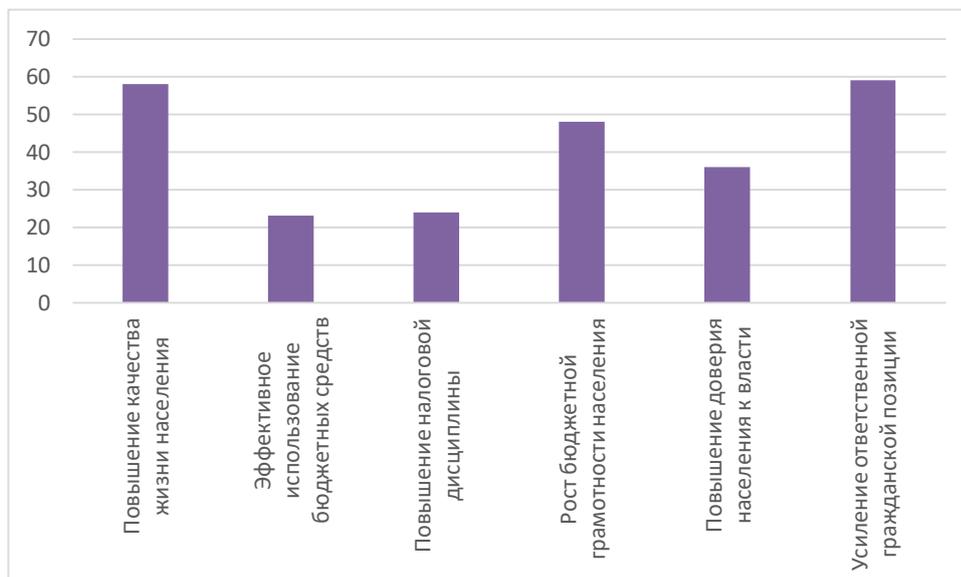


Рис. 2.7. Оценка потенциальных эффектов от реализации инициативного бюджетирования, 2020 г., %

Таким образом, для разработки подходов к оценке программ (проектов) инициативного бюджетирования результаты опроса населения показали необходимость включить в оценку:

1. показатели результативности реализации программ (проектов)

2. показатели качества реализации программы (проектов), включая информационное сопровождение и вовлечение населения в приоритизацию проблем и проектов
3. показатели, связанные с обучением представителей власти по вопросам взаимодействия с населением
4. нефинансовый вклад населения и бизнеса
5. софинансирование населением и бизнесом
6. эффекты от реализации программ (проектов) инициативного бюджетирования

В целом, сведения по результатам опроса подтверждают востребованность оценки реализации инициативного бюджетирования. Выводы по каждому из направлений исследования будут взяты за основу в разработке показателей оценки программ (проектов).

2.3. Оценка программ (проектов) инициативного бюджетирования

В данном параграфе представлен подход к оценке инициативного бюджетирования в субъектах и населённых пунктах РФ. На основе изученных теоретических подходов и обобщения существующей практики оценки программ (проектов) инициативного бюджетирования в РФ, необходимо ещё раз упомянуть важность составления оценки как для регионального, так и для местного уровня. Соответственно объектом оценки в одном случае будет региональная программа инициативного бюджетирования, в другом – тот или иной проект в рамках программы.

В общем виде, программа или проект представляют собой особую форму организации деятельности, отличающуюся тем, что [Кузьмин, 2009, с. 10]:

- она направлена на достижение запланированного конкретного результата (целей),
- заранее определенным способом,
- с использованием известного заранее и ограниченного количества ресурсов, – в оговоренные заранее сроки.

Данные особенности отражаются в дизайне программ и проектов инициативного бюджетирования, и взяты за основу составления оценки. Опишем форму организации инициативного бюджетирования по перечисленным трём пунктам.

В общем виде выделяются следующие цели инициативного бюджетирования (заранее запланированные результаты) [Вагин, 2019, с. 29]:

- 1) активизация участия жителей в определении приоритетов расходования средств местных бюджетов;
- 2) поддержка инициатив жителей в решении вопросов местного значения.

Для достижения целей, выделяются следующие задачи инициативного бюджетирования [Вагин, 2019, с. 30]:

- 1) повышение эффективности бюджетных расходов за счет вовлечения жителей в процессы принятия решений на местном уровне;
- 2) повышение открытости деятельности органов местного самоуправления;
- 3) развитие взаимодействия органов местного самоуправления и населения муниципального образования;
- 4) вовлечение жителей в определение проектов инициативного бюджетирования, их реализацию и контроль;
- 5) усиление общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления.

Региональные государственные программы и местные проекты имеют заранее установленные этапы, способы их реализации и включают определённое количество прямых и косвенных стейкхолдеров. Данные аспекты были раскрыты в теоретической части работы, и играют важную роль в составлении оценки.

И наконец, заранее устанавливается срок реализации программы или проекта инициативного бюджетирования. Срок реализации программы инициативного бюджетирования составляет от одного до полутора лет, а срок завершения проектов внутри программы устанавливается органами местного самоуправления в пределах своих полномочий, но не может превышать установленной длительности региональной программы [Вагин, Тимохина, 2017, с. 24].

Для составления критериев и показателей оценки программ (проектов) инициативного бюджетирования были взяты выводы теоретической главы работы (стейкхолдеры, этапы реализации программ (проектов), особенности региональных практик инициативного бюджетирования), а также результаты анализа следующих подходов и источников:

1. Критерии и показатели оценки программ (проектов) инициативного бюджетирования, полученные на основе email-рассылки;
2. Проект «Развитие инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации» от 2019 г.;
3. Методология оценки программ (проектов) инициативного бюджетирования в субъектах российской федерации, разработанная Вагиным В. В., Гавриловой Н. В.;
4. Опрос населения Брянской области о критериях оценки, проблемах и эффектах инициативного бюджетирования.

За основу разработки оценки программ (проектов) инициативного бюджетирования была выбрана концепция логической модели общественных изменений. Данный подход был предложен в 2017 г. ведущими экспертами в области инициативного бюджетирования

В. В. Вагиным и Н. В. Гавриловой в 2017 г., но не был доведён до логического конца и не апробирован.

В настоящей работе оценка основана на методологии расчёта индекса глобальной конкурентоспособности (The Global Competitiveness Index 4.0) [The Global Competitiveness Report, 2019]. Так, оценка программ (проектов) включает 3 уровня оценки: звенья (высокий уровень), критерии (средний уровень) и показатели оценки (низкий уровень). Вычисление итогового значения основано на последовательной агрегации оценок от самого низкого уровня к общему баллу оценки. Вес оценки для каждого уровня определяется следующим соотношением:

$$\frac{100\%}{n},$$

где n – количество компонентов уровня.

Реализация программ (проектов) инициативного бюджетирования в отношении общих результатов, а также каждого из звеньев оценивается в виде итогового значения по шкале от 0 до 100, или по 5-ти балльной шкале.

В целом, использование данного подхода с применением логической модели представляется целесообразным, так как подобного рода оценка позволяет оценить взаимосвязь вклада и ожидаемых результатов по программе (проекту) инициативного бюджетирования. Более того, с учетом возможности населённых пунктов и субъектов РФ отслеживать прогресс по каждому из звеньев с течением времени, данный подход устанавливает конкурентную среду между населёнными пунктами и регионами.

2.3.1. Оценка программ инициативного бюджетирования на региональном уровне

Ввиду того, что в проанализированных теоретических подходах к оценке инициативного бюджетирования показатели не классифицируются по уровню их применения, видится рациональным предложение подхода к оценке программ инициативного бюджетирования в субъектах РФ. В целом, разработка оценки программы инициативного бюджетирования в субъекте РФ необходима по следующим причинам:

- 1) Оценка на уровне региона выделяется как одно из приоритетных по усовершенствованию механизма инициативного бюджетирования в регионах [Программа развития инициативного бюджетирования, 2017, с. 29];
- 2) Условия и правовые основы реализации инициативного бюджетирования создаются региональными органами власти, т. е. «сверху», что обуславливает целесообразность оценки на уровне региона;

- 3) На сегодняшний день, субъект РФ – ключевая единица анализа существующего опыта реализации инициативного бюджетирования [Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах РФ, 2019];
- 4) Оценка на уровне региона предоставляет возможность проведения рейтинга субъектов РФ на основе сопоставления результатов программ инициативного бюджетирования в нескольких регионах.

Объектом региональной оценки является программа инициативного бюджетирования. Предложенный подход к оценке представлен в табл.2.1. .

Таблица 2.1. Оценка программ инициативного бюджетирования на региональном уровне

Показатель	Единица измерения	Значения и оценки, %	Вес %*	Источник
1. Затраченные ресурсы (inputs)			25	
<i>Административные ресурсы</i>			33,3	
Наличие регионального центра ИБ	–	Отсутствие – 0 Наличие – 100	33,3	Собственное изыскание
Наличие обучающих программ по ИБ для населения и органов власти		Отсутствие – 0 Наличие – 100	33,3	Запрос информации в проектном центре
Доля представителей органов власти, прошедших обучение по вопросам взаимодействия с населением, относительно общего количества представителей власти, занимающихся реализацией проекта	%	Доля представителей в диапазоне от 0 до 100	33,3	Запрос информации в местные и региональные органы власти
<i>Финансовые ресурсы</i>			33,3	
Доля средств регионального бюджета на реализацию проектов относительно общего объёма регионального бюджета	%	0% – 0 (0-1%) – 17 [1-2%) – 33 [2-3%) – 50 [3-4%) – 66 [4-5%) – 83 Более 5% – 100	25	Постановление Правительства субъекта РФ и Минфин РФ
Усреднённая доля средств местного бюджета на реализацию проектов относительно общего объёма местного бюджета в населённых пунктах, участвующих в программе ИБ		0% – 0 (0-1%) – 17 [1-2%) – 33 [2-3%) – 50 [3-4%) – 66 [4-5%) – 83 Более 5% – 100	25	Запрос информации в органах МСУ
Доля софинансирования проектов населением относительно общих выделенных средств		0% – 0 (0-5%) – 33 [5-10%) – 66	25	

		Более 10% – 100		
Доля софинансирования бизнесом относительно общих выделенных средств		0% – 0 (0-5%) – 33 [5-10%) – 66 Более 10% – 100	25	
<i>Нефинансовые ресурсы</i>			33,3	
Доля граждан, оказавших нефинансовое участие в реализации программы, относительно общего количества участников программы	%	Доля граждан в диапазоне от 0 до 100	50	Запрос информации в органах МСУ
Доля представителей бизнеса, оказавших нефинансовое участие в реализации программы, относительно общего количества представителей бизнеса региона, участвовавших в программе ИБ		Доля представителей бизнеса в диапазоне от 0 до 100	50	
2. Качество реализации вовлечения граждан в выбор и реализации проектов (activities)			25	
<i>Качество информационной кампании</i>			50	
Доля населённых пунктов, в которых проводилось системное информационное сопровождение реализации ИБ в СМИ/других средствах информирования жителей (на этапе старта программы/ определения проблем/проведения итогового собрания), относительно общего количества населённых пунктов, участвовавших в программе ИБ	%	Доля населённых пунктов в диапазоне от 0 до 100	50	Запрос информации в органах МСУ
Доля населённых пунктов, в которых была размещена информация о проведении тренингов консультантами региональных центров ИБ (при наличии), относительно общего количества населённых пунктов, участвовавших в программе ИБ			50	
<i>Качество проведения сбора проектных заявок</i>			50	
Доля участников собраний по приоритизации проблем относительно общего количества жителей региона	%	Доля участников в диапазоне от 0 до 100	33,3	Запрос информации в органах МСУ

Доля участников собраний по выбору проектов для реализации относительно общего количества жителей региона			33,3	
Динамика количества поданных заявок проектов от населённых пунктов	–	Негативная – 0 Нейтральная – 50 Позитивная – 100	33,3	Документация конкурсного отбора
3. Результаты (outcomes)			25	
<i>Результативность информационной кампании</i>			50	
Доля населения, имеющего четкие представления о термине «инициативное бюджетирование»	%	Доля населения в диапазоне от 0 до 100	100	Социологическое исследование
<i>Результативность реализации проектов</i>			50	
Степень исполнения установленного срока реализации программы	–	С опозданием – 0 Исполнение в срок – 100	16,6	Нормативно-правовая база программы ИБ
Доля принятых для реализации проектов относительно общего количества предложенных заявок	%	Доля проектов в диапазоне от 0 до 100	16,6	Документация конкурсного отбора
Доля реализованных проектов относительно общего количества принятых для реализации проектов		Доля проектов в диапазоне от 0 до 100	16,6	Запрос информации в органах МСУ
Доля населённых пунктов, фактически вовлеченных в программу, от общего количества участников		Доля населённых пунктов в диапазоне от 0 до 100	16,6	Документация конкурсного отбора
Доля граждан, считающих, что реализация программы ИБ решила их насущные проблемы, относительно общего количества жителей региона		Доля граждан в диапазоне от 0 до 100	16,6	Социологический опрос о восприятии проблем, решённых программой ИБ
Доля благополучателей, непосредственно пользующихся результатами реализованных проектов, относительно общего количества жителей региона		Доля благополучателей в диапазоне от 0 до 100	16,6	Запрос информации в органах МСУ
4. Эффекты (impacts)			25	
<i>Управленческие эффекты</i>			25	

Повышение уровня компетенций представителей органов власти	Баллы	Результат аттестации в диапазоне от 0 до 100	50	Аттестация представителей органов власти
Рост удовлетворенности населения качеством решения местных проблем и деятельностью органов власти	%	Результат опроса в диапазоне от 0 до 100	50	Социологический опрос о восприятии проблем и деятельности органов власти
<i>Экономические эффекты</i>			25	
Динамика средней стоимости реализуемых проектов	Тыс. руб.	Позитивная – 0 Нейтральная – 50 Негативная – 100	33,3	Выборочное экономическо-статистическое исследование
Повышение налоговой дисциплины в регионе*	%	Коэффициент в диапазоне от 0 до 100	33,3	Муниципальные органы налоговой службы
Рост бюджетной грамотности		Результат тестирования в диапазоне от 0 до 100	33,3	Социологический опрос о владении знаниями и навыками
<i>Социальные эффекты</i>			25	
Изменение в восприятии населением качества жизни	%	Результат опроса в диапазоне от 0 до 100	25	Социологический опрос о восприятии качества жизни
Изменение доверия населения к органам власти			25	Социологический опрос о доверии населения к органам власти
Приобретение новых знаний и компетенций, навыков решения вопросов на уровне местного самоуправления			25	Социологический опрос о владении знаниями и навыками
Усиление ответственной гражданской позиции			25	Социологический опрос о воспринимаемом уровне гражданской позиции

Примечание: 1) * – вес оценки в пределах своего уровня (первого, второго или третьего), рассчитанного на основе среднего арифметического относительно количество компонентов уровня; 2) ** – измеряется с помощью коэффициента собираемости (КС) как отношение суммы исполненных налоговых обязательств (П), подлежащих уплате в данном периоде, к общей сумме обязательств, которые должны быть уплачены в данном периоде (О): $КС = П/О$.

Для расчётов по некоторым показателям оценки необходимо агрегировать данные о результатах реализации проектов инициативного бюджетирования в его населённых пунктах. Другие показатели корректируются с учётом их применения на региональном уровне. Необходимые значения показателей возможно получить на основе указанных в таблице источников.

Так, в звено «затраченные ресурсы» (inputs) входят временные, ресурсы, отражающие длительной программ. Как указывалось в работе, длительность программ инициативного бюджетирования не может превышать 1,5 лет. Также в ресурсы входят административные, финансовые и нефинансовые источники, агрегированные по всем населённым пунктам региона, участвующих в программе инициативного бюджетирования.

Оценка качества реализации вовлечения граждан в выбор и реализации проектов и результативности программы также подразумевает агрегирование данных результатов осуществления проектов на местном уровне.

Что касается оценки эффектов инициативного бюджетирования на региональном уровне, количество показателей не является исчерпывающим и требует дальнейших исследований. В целом, для них необходимо проведение выборочного исследования среди жителей региона или агрегирование данных опросов и тестирований, полученных на основе местной оценки.

В целом, разработанная оценка программ инициативного бюджетирования на региональном уровне предлагается в качестве структурированного подхода и включает показатели, специфицируемые для регионального уровня и выделенные на основе анализа теоретических подходов. В рамках выпускной квалификационной работы данная оценка не апробируется, поскольку требует более глубокого исследования и бóльших временных затрат. Тем не менее, особенности оценки на региональном уровне включаются в список рекомендаций данной работы.

2.3.2. Оценка проектов инициативного бюджетирования на местном уровне

Оценка проектов инициативного бюджетирования на местном уровне является необходимой составляющей оценки программы инициативного бюджетирования в регионе. Объектом оценки в данном случае является проект инициативного бюджетирования, реализованный в том или ином населённом пункте. Проведение оценки программ инициативного бюджетирования на местном уровне необходимо в виду того, что:

1. Населённые пункты (города, села, поселения) – непосредственные места реализации программ инициативного бюджетирования;

2. Существует возможность непосредственно оценить мнение местных жителей как основных участников и благополучателей программы о реализованных проектах;
3. Существует возможность непосредственно оценить уровень отношения между обществом и местной властью (доверие населения местной власти, сближение их интересов), в отличие от оценки на уровне региона;
4. Некоторые результаты оценки проектов в агрегированном виде необходимы для осуществления оценки на региональном уровне;
5. Оценка на местном уровне актуальна в перспективе принятия законопроекта о закреплении единого механизма инициативного бюджетирования на местном уровне.

В общем виде оценка представлена на таблице 2.2.

Таблица 2.2. Оценка проектов инициативного бюджетирования на местном уровне

Показатель	Единица измерения	Значения и оценки, %	Вес %*	Источник
1. Затраченные ресурсы (inputs)			25	
<i>Административные ресурсы</i>			33,3	
Наличие поддержки со стороны консультантов регионального центра/других внешних организаций, структур в области инициативного бюджетирования**	–	Отсутствие – 0 Наличие – 100	50	Запрос информации в местной администрации
Доля представителей местной власти, прошедших обучение по вопросам взаимодействия с населением, относительно общего количества представителей местной власти, занимающихся реализацией проекта	%	Доля представителей местной власти в диапазоне от 0 до 100	50	
<i>Финансовые ресурсы</i>			33,3	
Доля средств местного бюджета относительно общего объёма затрат местного бюджета	%	0% – 0 (0-1%) – 17 [1-2%) – 33 [2-3%) – 50 [3-4%) – 66 [4-5%) – 83 Более 5% – 100	33,3	Смета проекта и официальный сайт органов МСУ (раздел «бюджет»)
Доля софинансирования населением относительно общей стоимости проекта		0% – 0 (0-5%) – 33 [5-10%) – 66 Более 10% – 100	33,3	Смета проекта
Доля софинансирования бизнесом относительно общей стоимости проекта		0% – 0 (0-5%) – 33 [5-10%) – 66 Более 10% – 100	33,3	
<i>Нефинансовые ресурсы</i>			33,3	

Нефинансовое участие жителей	–	Отсутствие – 0 Наличие – 100	50	Запрос информации в органах МСУ
Нефинансовое участие бизнеса		Отсутствие – 0 Наличие – 100	50	
2. Качество реализации вовлечения граждан в выбор и реализации проектов (activities)			25	
<i>Качество информационной кампании</i>			33,3	
Размещение информации об ИБ/его особенностях/принципах/фактах реализации на этапе старта программы в СМИ/других средствах информирования жителей	–	Отсутствие – 0 Наличие – 100	25	Документация по проекту; запрос информации в местной Администрации
Размещение информации о проведении тренингов для населения консультантами региональных проектных центров/других внешних структур, организаций в области инициативного бюджетирования в СМИ/других средствах информирования жителей		Отсутствие – 0 Наличие – 100	25	
Размещение информации о мероприятиях по предварительному определению проблем населенного пункта в СМИ/других средствах информирования жителей		Отсутствие – 0 Наличие – 100	25	
Размещение информации о мероприятиях по итоговому определению проекта в СМИ/других средствах информирования жителей		Отсутствие – 0 Наличие – 100	25	
<i>Качество определения проектных идей</i>			33,3	
Доля граждан, участвовавших в приоритизации проблем, относительно общего количества местных жителей	%	Доля граждан в диапазоне от 0 до 100	25	Документация по проекту
Доля граждан, проголосовавших за реализацию проекта, относительно общего количества местных жителей		Доля граждан в диапазоне от 0 до 100	25	
Актуальность (острота) проблемы, решаемой проектом	–	Низкая – 33 Средняя – 66 Высокая – 100	25	

Наличие видеозаписи/аудиозаписи/фотографий проведения собраний или других документов, подтверждающих участие населения в приоритизации проблем и выбора проектов		Отсутствие – 0 Наличие – 100	25	
<i>Качество проведения работ</i>			33,3	
Наличие процедуры определения подрядчиков выполнения работ на конкурсной основе	–	Отсутствие – 0 Наличие – 100	50	Документация по проекту
Наличие приемки проекта инициативной группой	–	Отсутствие – 0 Наличие – 100	50	
3. Результаты (outcomes)			25	
<i>Результативность реализации проекта</i>			100	
Степень реализации проекта относительно запланированного результата	%	До 50% – 0 [50-80%) – 50 Более 80% – 100	25	Запрос информации в местной Администрации
Доля благополучателей, непосредственно пользующихся результатами проекта, относительно общего количества жителей		Менее 50% – 50 Более 50% – 100	25	Запрос информации в местной Администрации
Степень исполнения установленного срока реализации проекта	–	С опозданием – 0 Исполнение в срок – 100	25	Сведения о дате открытия проекта в СМИ
Степень исполнения затрат согласно смете проекта		Не хватило – 0 Хватило – 100	25	Запрос информации в местной Администрации
4. Эффекты (impacts)			25	
<i>Управленческие эффекты</i>			33,3	
Повышение уровня компетенций представителей органов местного самоуправления	Баллы	Результат аттестации в диапазоне от 0 до 100	50	Аттестация представителей органов МСУ
Рост удовлетворенности населения качеством решения местных проблем и действиями органов местного самоуправления	%	Результат опроса в	50	Социологический опрос о восприятии

		диапазоне от 0 до 100		проблем и деятельности местной власти
<i>Экономические эффекты</i>			33,3	
Доля экономия средств местного бюджета***	%	Доля экономии в диапазоне от 0 до 100	25	Расчёт показателей финансирования проекта
Повышение налоговой дисциплины****		Коэффициент в диапазоне от 0 до 100	25	Муниципальные органы налоговой службы
Рост бюджетной грамотности		Результат тестирования в диапазоне от 0 до 100	25	Тестирование населения о владении знаниями и навыками
Изменение структуры местных бюджетов на основе приоритетов населения	–	Отсутствие – 0 Наличие – 100	25	Расходные статьи местного бюджета
<i>Социальные эффекты</i>			33,3	
Рост удовлетворённости населения качеством жизни	%	Усреднённый результат опроса в диапазоне от 0 до 100	25	Социологический опрос о восприятии качества жизни
Рост доверия населения к институтам местного самоуправления			25	Социологический опрос о доверии населения к местной власти
Приобретение населением новых знаний и навыков решения вопросов на уровне местного самоуправления			25	Социологический опрос о владении знаниями и навыками

Усиление ответственной гражданской позиции			25	Социологический опрос о субъективно воспринимаемом уровне ответственности и гражданской позиции
--	--	--	----	---

Примечания: 1) * – имеется в виду вес оценки в пределах своего уровня (первого, второго или третьего), рассчитанного на основе среднего арифметического относительно количество компонентов уровня; 2) ** – для представителей органов МСУ и местных жителей; 3) *** – рассчитывается как совокупность средств региональной субсидии, средств населения и бизнеса; 4) **** – измеряется с помощью коэффициента собираемости (КС) как отношение суммы исполненных налоговых обязательств (П), подлежащих уплате в данном периоде, к общей сумме обязательств, которые должны быть уплачены в данном периоде (О): $КС = П/О$.

В звено «затраченные ресурсы» (inputs) включаются, административные, финансовые и нефинансовые ресурсы, направленные на реализацию проекта инициативного бюджетирования. Необходимость включения данных показателей в оценку была установлена в результате опроса участников программ инициативного бюджетирования.

В качестве проектов (activities) входят показатели, отражающие шаги, предпринятые для вовлечения граждан в выбор и реализацию проектов. Звено включает показатели качества проведения информационной кампании об инициативном бюджетировании на местном уровне, выбора проектных идей и реализации проекта на основе конкурсных процедур государственных закупок. Выделенные показатели отражают все общие этапы реализации инициативного бюджетирования.

Третье звено (outcomes) включает оценку показателей результативности реализации проекта по сроку, исполнению затрат, количеству благополучателей. Данные показатели отражают степень выполнения проекта, что отражает достижение или недостижение планируемых результатов.

Оценка эффектов инициативного бюджетирования также включается в оценку, поскольку она является одним из неисключаемых звеньев логической модели. В настоящее время оценкой эффектов занимаются различные эксперты и исследователи в области инициативного бюджетирования, но ещё не было установлено их точное количество и подходы к оцениванию. Приведённые в оценке эффекты были составлены на основе результатов опроса участников населения, и заимствованы из работы В. В. Вагина и Н. В. Гавриловой на тему методологии оценки инициативного бюджетирования.

2.4. Апробация подхода к оценке проектов инициативного бюджетирования на местном уровне: на примере Брянской области

Апробацию разработанной оценки предлагается реализовать в рамках кейс-метода, по трём населённым пунктам Брянской области: с. Медвёдово, г. Унеча и п. г. т. Клетня. Ниже представлена общая информация по реализованным проектам каждого из населённых пунктов по программе инициативного бюджетирования за 2019-2020 г. Также в табличной форме собраны основные количественные значения, на основе которых производились необходимые расчёты по кейсам и оценка проектов инициативного бюджетирования в трёх анализируемых населённых пунктах.

2.4.1. Содержание программы инициативного бюджетирования в Брянской области

В данном параграфе представлен анализ реализации региональной программы инициативного бюджетирования в Брянской области за 2019-2020 гг. по трём кейсам: с. Медвёдово, г. Сураж и п. г. т. Клетня. Фотографии результатов проектов представлены в приложении 9. В описании кейсов проанализирована нормативно-правовая база, общая информация по проектам, их оценка по критериям конкурсного отбора и прочие детали реализации проектов.

За основу анализа кейсов были использованы следующие источники информации:

- 1) Нормативно-правовые акты Брянской области и её муниципальных образований;
- 2) Открытые данные по проектам в сети Интернет;
- 3) Интервью с представителями власти;
- 4) Документы местного уровня, касающиеся различных этапов конкурса проектов инициативного бюджетирования (заявки, протоколы собрания жителей, сметы проектов, договоры по выполнению работ по проекту)

В целом, нормативно-правовая база проведения программы инициативного бюджетирования в Брянской области представлена следующими документами:

- 1) Государственная программа «Региональная политика Брянской области 2014-2020» в рамках подпрограммы по предоставлению субсидий на реализацию проектов инициативного бюджетирования;
- 2) Постановление Правительства Брянской области от 16.07.2018 г. №350-п «Об утверждении порядка проведения конкурсного отбора проектов инициативного бюджетирования муниципальных образований Брянской области и методики проведения оценки проектов инициативного бюджетирования муниципальных образований Брянской области, состава конкурсной комиссии по определению победителей конкурса проектов инициативного бюджетирования муниципальных образований Брянской области»;
- 3) Муниципальные правовые акты, регулирующие порядок проведения конкурсного отбора проектов инициативного бюджетирования на муниципальном уровне.

В общем виде количество проектов, заявленных на конкурсный отбор в департамент внутренней политики Брянской области, представлено на рис. 2.8.

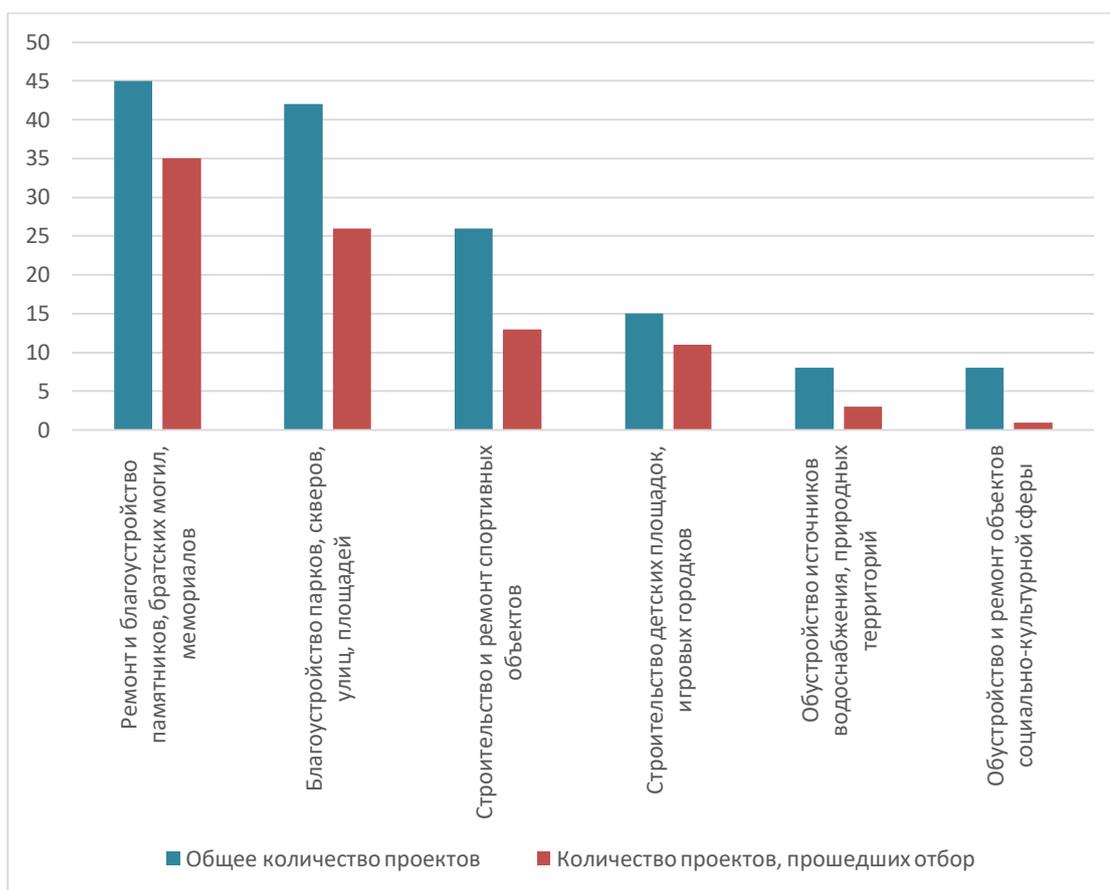


Рис. 2.8. Основные типы проектов инициативного бюджетирования в Брянской области, 2019 г.

Составлено автором по: «Итоги конкурсного отбора проектов инициативного бюджетирования муниципальных образований Брянской области», утверждённые Постановлением Правительства Брянской области от 3 июня 2019 г. N 251-п.

После проведения конкурсного отбора по заранее установленным критериям из 144 поданных заявок 89 проектов было принято для реализации. Из них лидирующие позиции по количеству занимают проекты по ремонту и благоустройству памятников, братских могил, мемориалов; благоустройству парков, скверов, улиц, площадей и проекты по строительству и ремонту спортивных объектов.

Для анализа проектов на основе кейс-метода и апробирования оценки проектов инициативного бюджетирования на местном уровне, мной были выбраны 3 реализованных в 2019 г. проекта в следующих населённых пунктах: с. Медвёдово, п. г. т. Клетня и г. Унеча.

Данные проекты отражают указанные выше лидирующие типы проектов в рамках программы инициативного бюджетирования 2019 г., и к тому же, позволяют

проанализировать и сравнить реализацию проектов в населённых пунктах региона различного статуса.

2.4.2. Описание кейсов программы инициативного бюджетирования в Брянской области

Кейс 1. «Создание и обустройство «Площади Славы» в с. Медвёдово Клинцовского района Брянской области»

Проект «Площади Славы» был реализован в с. Медвёдово на пересечении ул. Молодежная и ул. Центральная (в центре села).

По результатам отбора среди 89 участников проект «Площадь Славы» в с. Медвёдово набрал максимальное количество баллов (100) и занял одну из лидирующих позиций в рейтинговом списке.

Проблема, на решение которой был направлен проект, заключалась в том, что дорога в центре села была частично разбита, автомобильный транспорт парковался хаотично, что влекло за собой частое нарушение дорожной безопасности для пешеходов. Помимо этого, абсолютно отсутствовали зеленые насаждения.

Благодаря проекту, оказалось возможным создать такие благоприятные экологические и природные условия на территории муниципального образования, как:

- Благоустройство территории, прилегающей к социальным объектам:
 - МБОУ Медведовская общеобразовательная средняя школа им. И. В. Кремка,
 - остановка общественного транспорта;
 - торговая площадка для нестационарной торговли;
 - здание администрации Медведовского сельского поселения и правления колхоза «Прогресс»;
 - почтовое отделение «Почта России»;
 - здание магазина товаров повседневного спроса;
 - здание кафе;
- Озеленение территории декоративными деревьями и кустарниками;
- Создание зоны отдыха для населения.

На протяжении практически всех этапов программы инициативного бюджетирования органами местного самоуправления проводилась активная информационная кампания, за исключением информирования населения об участии в образовательных семинарах, поскольку они не проводились. Использовались такие каналы

донесения информации как, обзвон граждан, печатные объявления, публикации в периодическом печатном издании «Вестник Медведовского сельского поселения».

Непосредственной разработкой проекта инициативного бюджетирования занималась инициативная группа, выбранная из ТОСа «Медвёдовский». С помощью информационных каналов связи, идея была донесена до жителей города, которые, в свою очередь, могли внести свои предложения и корректировки по проекту на общем итоговом собрании. Количество участников итогового собрания составило 302 человека. В результате обсуждений все жители села проголосовали «За» реализацию проекта. Процесс проведения Собрания был зафиксирован на фотографиях, и результаты были опубликованы в Протоколе проведения собрания и приложены к заявке.

За реализацию проекта отвечали две организации: Колхоз «Прогресс» по договору Безвозмездного оказания, а также ООО «Стройальянс», признанная в результате электронных торгов подрядной организацией по выполнению работ. Местные активисты из числа жителей оказали нефинансовую помощь в подготовке и реализации проекта: расчёты, необходимые для составления заявки, сметы, а также непосредственный трудовой вклад в создание доски почёта, посадке клумб и прочего оформления Площади Славы. Окончание всех работ было завершено раньше срока, и 17 сентября 2019 г. состоялось торжественное открытие проекта.

Кейс 2. «Благоустройство территории Парка культуры и отдыха п. Клетня»

Проект по благоустройству Парка культуры и отдыха был реализован в Брянской области, п. Клетня, по ул. Ленина, д.115а. По результатам регионального конкурсного отбора среди 89 участников проект «Благоустройство территории Парка культуры и отдыха» в п. Клетня набрал 65 баллов.

Основными целями проекта были поставлены повышение уровня благоустройства парка и создание условий для отдыха, развлечения и спорта детей, подростков, молодежи всего Клетнянского района. В рамках проекта предусматривались работы по вырубке старых деревьев, уборке порослей, кошение травы, посадки молодых деревьев, разбивке клумб.

Необходимость создания данного проекта аргументировалась недостаточностью мощностей дополнительного образования в Клетнянском районе и отсутствием мест проведения досугового времени для молодёжи и семей. Так, численность населения района составляет 18,3 тысяч человек, из них 3,5 тысяч составляют дети и подростки и 3,9 тысяч – молодежь. Мощность образовательных учреждений дополнительного образования составляют спортивные школы (220 человек), школы искусств (410 человек). Потребность

же оценивается около 3000 человек. Соответственно, обеспечить детей и подростков услугами дополнительного образования в районе на 100% фактически возможности нет. К тому же, в виду отсутствия мест отдыха в посёлке, молодые семьи вынуждены выезжать на временное или на постоянное жительство в областной центр г. Брянск, что негативно отражается на демографической ситуации района.

Возрождение городского парка в п. Клетня запланировано на несколько лет и требует значительных бюджетных расходов, как на основе местных средств, так и с привлечением внебюджетных источников [Муниципальная программа ИБ «Благоустройство территории Парка культуры и отдыха п. Клетня», 2017, с. 36]. Инициативное бюджетирование в этом случае было использовано как один из инструментов, необходимых для достижения запланированных целей программы.

В заявке на участие в конкурсном отборе, выделяются следующие результаты от реализации проекта:

- 1) Создание условий для отдыха, развлечения и спорта детей, подростков, молодежи Клетнянского района;
- 2) Укрепление здоровья населения Клетнянского района, в первую очередь детей и подростков;
- 3) Повышение уровня благоустройства Парка культуры и отдыха п. Клетня.

Извещение о старте реализации программы было размещено на официальном сайте администрации Клетнянского района и в районной газете «Новая жизнь» №24. Информационное сопровождение на этапах проведения тренингов, обсуждения местных проблем и определения итоговых проектов не было реализовано. Соответственно, обучающие семинары, общественные собрания любые другие способы приоритизации проблем и проектов не осуществлялись. Итоговый проект, предложенный единственной заявкой от инициативной группы в составе Совета предпринимателей района, Молодежного Совета и ТОСа «Серебряный бор», был индивидуально рассмотрен местной комиссией и принят для участия в дальнейшем региональном конкурсном отборе.

Согласно смете проекта 193905 руб. были направлены на прокладывание тротуарной плитки в парке, и 806095 руб. – на создание игровой и спортивной площадок в парке. Подрядчиком по выполнению работ выступила ИП Е.А. Семенцова. Однако работы не были завершены в срок. Причины представители местных органов власти не указывают. Открытие обновлённого парка культуры и отдыха состоялось 24 октября 2019 г., с задержкой на 2 месяца.

Кейс 3. «Создание условий для внедрения комплекса ГТО в г. Унеча»

Проект инициативного бюджетирования был реализован в г. Унеча, Унечского района, Брянской области. Местом реализации была выбрана МОУ СОШ №3, самая большая школа района, в которой обучаются 785 детей. Она имеет статус Центра тестирования по выполнению видов испытаний нормативов, требований к оценке уровня знаний и умений в области физической культуры и спорта. На базе школы в г. Унеча сдают нормативы ВФСК ГТО дошкольники, обучающиеся образовательных учреждений и взрослое население.

По результатам регионального конкурсного отбора среди 89 участников проект «Создание условий для внедрения комплекса ГТО» в г. Унеча, набрал 90 баллов и успешно прошёл в следующий этап реализации проекта.

В ходе реализации программы только на двух этапах, приоритизации проблем и обсуждения итоговых проектов, была осуществлена информационная кампания. Для приоритизации проблем и выбора итоговых проектов для участия в конкурсном отборе были проведено рейтинговое голосование с использованием бюллетеней по трём участкам г. Унеча. Кроме этого, среди сотрудников различных бюджетных учреждений города с участием представителей власти было проведено общее собрание, на котором обсуждалось определение итогового проекта инициативного бюджетирования.

Согласно заявке на участие в конкурсном отборе, проект отвечает государственным приоритетам: его осуществление содействует становлению здорового поколения граждан России. Были установлены следующие результаты от реализации проекта:

- 1) Повышенная социальная активность занятия стрельбой и общение с ветеранами военной службы, воспитание мужества, твердости характера, готовность защищать свою Родину;
- 2) Готовность граждан принять личное участие в сдаче норм ВФСК ГТО;
- 3) Наличие у молодежи и населения сформированных навыков по спортивной стрельбе;
- 4) Повышение статуса и формирование положительного имиджа школы и Унечского муниципального района;
- 5) Положительные изменения в сознании участников проекта, повышение уровня общей культуры личности.

Разработкой конкурсной документации и сметы проекта занималась инициативная группа совместно с представителями местной власти Унечского района. Была поставлена задача обновления стрелкового тира. На реализацию проекта был выделен 1 миллион

рублей. Согласно смете проекта, 497700 руб. были выделено на ремонт кровли фасада, 203500 руб. – на ремонт полов, 107600 руб. – на внутренний ремонт стен и потолка и 180000 руб. – на закупку спортивного оборудования. МОУ СОШ №3 дважды проводила электронный аукцион по выполнению работ по ремонту. В итоге, победителем в конкурсе была определена организация ООО УК "КР БО". Помимо этого, согласно ответу на обращение к представителям Финансового Управления Унечского муниципального района, нефинансовое участие в реализации проекта приняло 14 местных жителей и представитель бизнеса, ИП П.А. Ковальченко, который оказал значительный вклад в разработку проекта и безвозмездный труд в его реализации. Тем не менее, несмотря на активное участие жителей и бизнеса, в связи с проблемой определения подрядчика, окончательно работы по ремонту тира были завершены к 18 октября 2019 г., с задержкой на один месяц.

2.4.3. Оценка проектов инициативного бюджетирования в Брянской области

В рамках апробации оценки произведены расчёты и построены итоговые графики по первым трём звеньям логической модели. Отдельную сопоставимую по сложности задачу представляют собой выявление и оценка четвёртого звена, эффектов (impacts) инициативного бюджетирования. В отличие от относительно легко прогнозируемых результатов реализации проектов, эффекты отложены по времени, возникают косвенным образом и сопряжены с воздействием ряда дополнительных факторов. Для подобного рода оценки требуется проведение глубинных исследований на основе репрезентативной выборки на территории, имеющей минимум 5 лет опыта реализации инициативного бюджетирования [Вагин, Гаврилова, 2017, с. 1399]. Безусловно, подобные исследования сопряжены с немалыми временными и финансовыми затратами. По этим причинам достижение долгосрочных эффектов сложно в планировании и оценке, соответственно, на данный момент в рамках апробации оценки не представляется осуществимым.

Оценка была проведена на основе данных об основных показателях по трём проектам инициативного бюджетирования, реализованным в 2019 г. в с. Медвёдово, п. Клетня и г. Унеча (таблица 2.3).

Таблица 2.3. Показатели проектов инициативного бюджетирования в Брянской области

Показатели	Площадь Славы (с. Медвёдово)	Парк культуры и отдыха (п. Клетня)	Комплекс ГТО (г. Унеча)	Источник
1. Затраченные ресурсы (inputs)				
Количество жителей населённого пункта, в котором был реализован проект	886 чел.	12597 чел.	23097 чел.	Росстат
Количество должностных лиц, занимающихся реализацией инициативного бюджетирования	4 чел.	9 чел.	12 чел.	Данные органов МСУ
Количество должностных лиц, прошедших обучение по вопросам взаимодействия с населением	0	0	2	
Общая стоимость проекта	999760 руб.	1000000 руб.	988800 руб.	Смета по проекту
Общий объём расходов местного бюджета	7645708 руб.	11869580 руб.	50382740 руб.	Официальный сайт органов МСУ (раздел «бюджет»)
Объём средств местного бюджета на реализацию проекта	82219,40 руб.	100000 руб.	108800 руб.	Смета по проекту
Объём софинансирования населением	–	10000 руб.	59300 руб.	
Объём софинансирования бизнесом	177566,0 руб.	40000 руб.	–	
Нефинансовое участие жителей	+	–	+	Данные органов МСУ
Нефинансовое участие бизнеса	+	–	+	Данные органов МСУ
2. Качество реализации вовлечения граждан в выбор и реализации проектов (activities)				
Информационное сопровождение программы на этапе старта программы с помощью СМИ и других средств информирования	+	+	–	Данные органов МСУ
Информационное сопровождение программы на этапе определения проблем с помощью СМИ и других средств информирования	+	–	+	

Информационное сопровождение программы на этапе определения проектов с помощью СМИ и других средств информирования	+	-	+	
Количество граждан, участвовавших в приоритизации проблем населённого пункта	112 чел.	0	11522 чел.	
Количество граждан, проголосовавших за реализацию проекта	302 чел.	38 чел.	1386 чел.	
Наличие видео(аудио)записи/ фотографий проведения собраний	+	-	-	
Актуальность (острота) проблемы, решаемой реализацией проекта	Высокая	Высокая	Высокая	Проектная документация
Наличие процедуры определения подрядчиков выполнения работ на конкурсной основе	+	+	+	Данные органов МСУ
Наличие приемки проекта инициативной группой	+	+	+	
3. Результаты (outcomes)				
Планируемая длительность реализации проекта	5 мес.	3,5 мес.	3 мес.	Проектная документация
Фактическая длительность реализации проекта	4, 5 мес.	5,5 мес.	4 мес.	Данные органов МСУ
Фактические результаты реализации проекта по отношению к планируемым результатам	Согласно смете проекта	Согласно смете проекта	Согласно смете проекта	Данные органов МСУ
Фактическая стоимость реализации проекта	Согласно смете проекта	Согласно смете проекта	Согласно смете проекта	
Количество благополучателей, непосредственно пользующихся результатами реализованных проектов	886 человек	12500 человек	5000 человек	

Составлено автором на основе данных из указанных источников в трёх населённых пунктах Брянской области.

Табличные значения по данным показателям представлены с указанием источников получения информации и используются для дальнейших расчётов. Для некоторых и показателей были направлены обращения представителям местных Администраций исследуемых населённых пунктов (приложение 10). Для расчётов оценки реализации проектов использовалась программа Microsoft Excel. Итоговые значения по показателям представлены в таблице 2.4.

Таблица 2.4. Оценка реализации проектов инициативного бюджетирования в Брянской области

Показатель	Единица измерения	Площадь Славы (с. Медвёдово)	Парк культуры и отдыха (п. Клетня)	Комплекс ГТО (г. Унеча)
1. Затраченные ресурсы (inputs)				
<i>Административные ресурсы</i>				
Наличие поддержки со стороны консультантов регионального центра/других внешних организаций, структур в области инициативного бюджетирования	0 – Отсутствие 1 – Наличие	0	0	0
Доля представителей местной власти, прошедших обучение по вопросам взаимодействия с населением, относительно общего количества представителей местной власти, занимающихся реализацией проекта	%	0%	0	17
<i>Финансовые ресурсы</i>				
Доля средств местного бюджета относительно общего объёма затрат местного бюджета	%	13	8,4	1,9
Доля софинансирования населением относительно общей стоимости проекта		0	1	5,9
Доля софинансирования бизнесом относительно общей стоимости проекта		17,8	4	0
<i>Нефинансовые ресурсы</i>				
Нефинансовое участие жителей	0 – Отсутствие 1 – Наличие	1	0	1
Нефинансовое участие бизнеса		1	0	1
2. Качество реализации вовлечения граждан в выбор и реализации проектов (activities)				
<i>Качество информационной кампании</i>				
Размещение информации об ИБ/его особенностях/принципах/фактах реализации на этапе старта программы в СМИ/других средствах информирования жителей	0 – Отсутствие 1 – Наличие	1	1	0

Размещение информации о проведении тренингов для населения консультантами региональных проектных центров/других внешних структур, организаций в области инициативного бюджетирования в СМИ/других средствах информирования жителей		0	0	0
Размещение информации о мероприятиях по предварительному определению проблем населенного пункта в СМИ/других средствах информирования жителей		1	0	1
Размещение информации о мероприятиях по итоговому определению проекта в СМИ/других средствах информирования жителей*		1	0	1
<i>Качество определения проектных идей</i>				
Доля граждан, участвовавших в приоритизации проблем, относительно общего количества местных жителей	%	13	0	50
Доля граждан, проголосовавших за реализацию проекта, относительно общего количества местных жителей		34	0,3	6
Актуальность (острота) проблемы, решаемой проектом	Высокая/средняя	Высокая	Высокая	Высокая
Наличие видеозаписи/аудиозаписи/фотографий проведения собраний или других документов, подтверждающих участие населения в приоритизации проблем и выбора проектов	0 – Отсутствие 1 – Наличие	1	0	0
<i>Качество проведения работ</i>				
Наличие процедуры определения подрядчиков выполнения работ на конкурсной основе	0 – Отсутствие 1 – Наличие	1	1	1
Наличие приемки проекта инициативной группой		1	1	1
3. Результаты (outcomes)				
<i>Результативность реализации проекта</i>				
Степень реализации проекта относительно запланированного результата	%	100	100	100
Доля благополучателей, непосредственно пользующихся результатами проекта, относительно общего количества жителей		100	100	22
Степень исполнения установленного срока реализации проекта	0 – с опозданием 1 – в срок	1	0	0

Степень исполнения затрат согласно смете проекта	0 – не хватило 1 – хватило	1	1	1
--	-------------------------------	---	---	---

На основе данной таблицы были рассчитаны итоговые значения по реализации проектов в трёх населённых пунктах, и переведена из процентной в 5-ти балльную шкалу. Для наглядности результаты с итоговыми значениями проектов представлены в виде паутинчатой диаграммы по трём звеньям (рис.2.9).

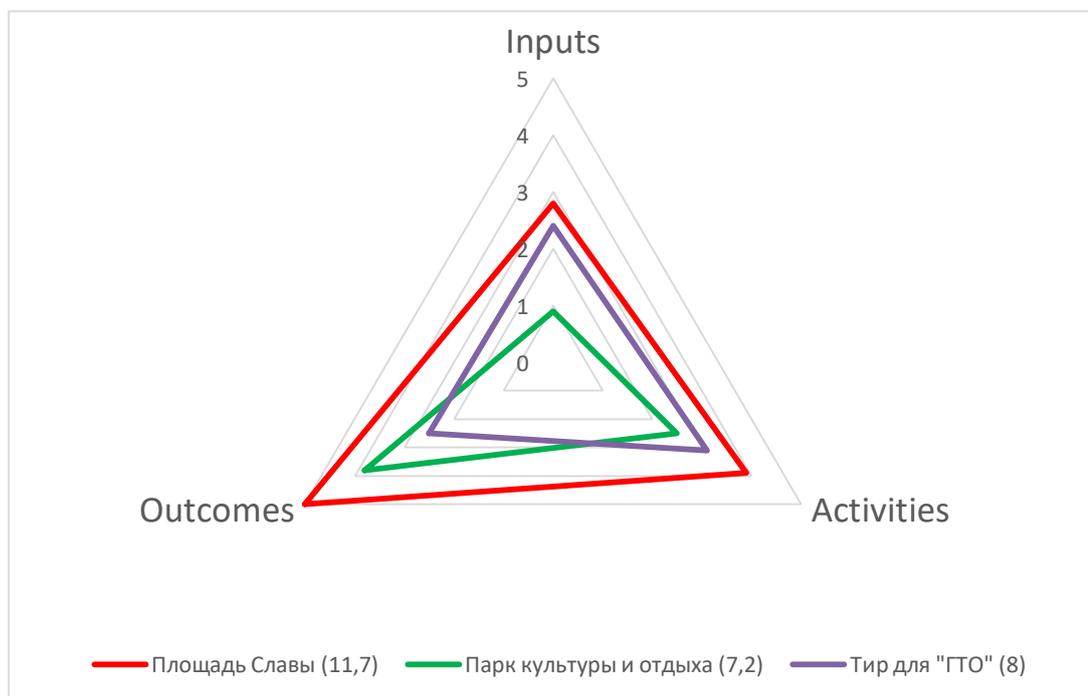


Рис. 2.9. Оценка проектов инициативного бюджетирования в трёх населенных пунктах Брянской области, баллов

На основе результатов апробации оценки реализации проектов инициативного бюджетирования первое место по количеству набранных баллов занимает проект «Площадь Славы» с. Медвёдово. По трём звеньям проект имеет наибольшее количество баллов, по сравнению с другими населенными пунктами: затраченные ресурсы (inputs) – 2,8, качество реализации вовлечения граждан в выбор и реализации проектов (activities) – 3,9 и результативность проекта (outputs) – 5 баллов.

Второе место занимает проект по созданию условия для проведения «ГТО» г. Унеча, набрав 8 баллов. По затраченным ресурсам (inputs) проект оценен в 0,9, по качеству реализации вовлечения граждан в выбор и реализации проектов (activities) – 2,5 и по результативности (outputs) – 3,8 баллов.

Проект «Благоустройство территории Парка культуры и отдыха» п. Клетня занимает последнее место, с 2,4 баллами по затраченным ресурсам (inputs), 3,1 – по качеству реализации вовлечения граждан в выбор и реализации проектов (activities) и 2,5 – по результативности (outputs).

Для всех проектов низкий балл по первому звену (inputs) оказался невысоким ввиду отсутствия обучающих семинаров, тренингов как для органов местного самоуправления, так и для населения, а также небольшой доли, или нулевого значения, представителей местной власти, прошедших обучение по вопросам взаимодействия с населением. Что касается нефинансовых ресурсов, то лишь в проекте п. Клетня по благоустройству Парка отдыха не осуществлялся нефинансовый вклад со стороны населения и бизнеса, что обуславливает его наименьший балл по первому звену.

По качеству реализации вовлечения граждан в выбор и реализации проектов (activities) проект «Площадь Славы» имеет наибольший балл. Факторами успеха в данном случае послужило качественное проведение информационной кампании органами местного самоуправления и активизация большого количества людей населённого пункта к обсуждению проблем и выбора проектов. Более того, собрания граждан были зафиксированы и подтверждены официально фотографиями голосования, в отличие от других оцениваемых проектов.

Особенно низкий балл по качеству реализации вовлечения граждан в выбор и реализации проектов установлен по проекту обустройства Парка культуры и отдыха в п. Клетня. Действительно, согласно конкурсной документации по проекту, население к участию в приоритизации проблем и обсуждению проекта не привлекалось. Безусловно, это нарушает установленные правила и этапы реализации инициативного бюджетирования.

Относительно последнего звена, результативности проектов (outcomes), все проекты были реализованы согласно их сметам, с привлечением подрядчиков на основе конкурсных процедур, что соответствует правилам реализации инициативного бюджетирования. Тем не менее, проекты п. Клетня и г. Унеча имеют более низкий балл, так как они не были реализованы в планируемый срок. Более того, обустройство тира к «ГТО» г. Унеча, достигает всего 22% благополучателей от реализации проекта относительно общего количества жителей, что также снижает общий балл по звену.

Таким образом, сопоставление итоговых значений оценки инициативного бюджетирования на местном уровне подтверждает возможность ранжирования проектов, создавая конкурентную среду между ними. Наглядное изображение результатов оценки в виде паутинчатой диаграммы позволяет увидеть, какое из звеньев реализации проекта в населённом пункте требует совершенствования. К тому же, классификация показателей в зависимости от этапов и заинтересованности стейкхолдеров позволяет определить, на какие именно этапы реализации инициативного бюджетирования и на чьи действия необходимо обратить внимание в первую очередь с целью повышения итогового значения оценки.

2.5. Рекомендации по использованию оценки программ (проектов) инициативного бюджетирования

Предлагаемый подход к оценке реализации инициативного бюджетирования на региональном и местном уровнях на основе логической модели может быть использован как инструмент мониторинга динамики реализации программ (проектов) в одном субъекте РФ или населённом пункте. На основе итоговых значений оценки также возможно сопоставление успешности реализации программ (проектов) инициативного бюджетирования между регионами и населёнными пунктами.

Ниже представлены основные рекомендации, сформулированные для основных стейкхолдеров: федеральных и региональных органов власти, органов власти местного самоуправления, экспертов в области развития инициативного бюджетирования, населения и бизнеса.

Оценка на региональном уровне может быть рассмотрена в качестве нового подхода членами Правительства РФ (в частности, Министерства финансов РФ), экспертами в области инициативного бюджетирования (сотрудниками Центра инициативного бюджетирования НИФИ Министерства финансов РФ и проектных региональных центров) и вынесена на обсуждение относительно её включения в основу разработки оценки программ инициативного бюджетирования в субъектах РФ. Так, результаты исследования, связанные с выделением показателей оценки реализации инициативного бюджетирования на региональном уровне, могут внести значительный вклад в ключевое направление развития инициативного бюджетирования в РФ: «разработку и апробацию регулярного мониторинга и оценки реализации программ и проектов инициативного бюджетирования в РФ» в рамках Программы развития инициативного бюджетирования от 2017 г.

Органам власти субъектов РФ предлагается рассмотреть разработанные показатели оценки на региональном уровне для включения в критерии конкурсных документаций по отбору местных проектов или использовать их в качестве целевых показателей государственных программ по развитию инициативного бюджетирования.

На местном уровне апробированная оценка может быть использована органами местного самоуправления в качестве инструмента контроля и мониторинга реализации проектов инициативного бюджетирования. В связи с законопроектом от 3 февраля 2020 г. о закреплении единого механизма инициативного бюджетирования в муниципальных образованиях, данный подход может стать практическим инструментом сравнения успешности реализации проектов в одном или нескольких населенных пунктах.

Для экспертов в области инициативного бюджетирования (сотрудников Центра инициативного бюджетирования НИФИ Министерства финансов РФ и проектных региональных центров) оценка проектов на местном уровне также может оказать значительный вклад в развитие инициативного бюджетирования в рамках направления по разработке регулярного мониторинга и оценке проектов населённых пунктов РФ [Программа развития инициативного бюджетирования, 2017]. Предложенный подход может использоваться экспертами для дальнейших исследований в области разработки оценки проектов инициативного бюджетирования.

В случае внедрения оценки региональными органами власти и органами местного самоуправления на той или иной территории, населению и бизнесу как основным стейкхолдерам программ (проектов) инициативного бюджетирования рекомендуется ознакомиться с показателями оценки и способствовать достижению её максимального значения. Предполагается, что осведомлённость заинтересованных лиц (физических лиц, представителей бизнеса) о наличии конкурентной основы реализации инициативного бюджетирования даст стимул для населения и бизнеса к участию в реализации инициативного бюджетирования. Соответственно, в долгосрочной перспективе это способно привести к росту вовлеченности граждан, бизнеса, а также высоких итоговых оценок реализации инициативного бюджетирования как на региональном уровне, так и на местном уровне.

В целом, предложенный подход к оценке реализации инициативного бюджетирования предназначен для всех типов проектов различной стоимости и всех реализуемых в настоящее время региональных программ, основанных на конкурсном отборе проектов. Широкое применение подхода возможно ввиду того, что показатели двух оценок не отражают специфичные цели программ (проектов), основаны на ключевых этапах и необходимых условиях реализации инициативного бюджетирования и включают общие показатели реализации инициативного бюджетирования. Тем не менее, важно отметить ряд ограничений, которые необходимо учитывать стейкхолдерам при использовании результатов данного исследования:

1. Отсутствует возможность проведения апробации оценки программ инициативного бюджетирования в субъектах РФ в рамках данного исследования ввиду необходимости больших временных затрат.
2. Отсутствует возможность измерения долгосрочных эффектов от реализации программ (проектов) ввиду сложности установления статистически значимых результатов. Как было указано в исследовании, к настоящему моменту ещё не сформирован окончательный список возникающих эффектов, и экспертами

продолжаются наблюдения и исследования в данной области. Для оценки эффектов необходимо проведение апробации в регионах, в которых инициативное бюджетирование реализуется регулярно на протяжении минимум пяти лет.

3. В апробации оценки на местном уровне используется малая выборка (3 проекта инициативного бюджетирования в одном из субъектов РФ), что не позволяет оценить и сравнить результаты оценки большего количества проектов в данном исследовании.
4. Апробация на местном уровне производится относительно проектов схожего типа и примерно одинаковой стоимости (проекты в сфере культурного наследия, благоустройства и спорта стоимостью около 1000000 руб.), что не позволяет в данном исследовании сравнить результаты оценки по большему типов проектов с отличающейся стоимостью (например, проектов, направленных на социально уязвимые группы населения, в сфере организации теплоснабжения, водоснабжения, строительства автомобильных дорог).

В случае использования результатов данной работы экспертами, органами федеральной, региональной власти и органами местного самоуправления рекомендуется учитывать установленные ограничения исследования. Для нивелирования данных ограничений требуется проведение последующих исследований в области оценки программ (проектов) инициативного бюджетирования.

2.6. Выводы

В данной главе были проанализированы основные теоретические подходы к оценке реализации программ (проектов) инициативного бюджетирования. Рассмотрен зарубежный опыт оценки практик партисипаторного бюджетирования, разработанный американской компанией «Participatory Budgeting Project» и применяемый на местном уровне в городах США и Канады. Проведён анализ осуществления оценки реализации инициативного бюджетирования на практике в РФ. В результате анализа было выявлено отсутствие общепринятого подхода к осуществлению оценки программ (проектов).

С целью получения первичной информации, способствующей разработке оценки, были проанализированы результаты опроса представителей 22 региональных органов власти, опроса участников проектов инициативного бюджетирования в пяти субъектах РФ, экспертного интервью и двух интервью с представителями органов местного самоуправления.

На основе указанных вторичных и первичных данных был предложен подход к оценке программ (проектов) инициативного бюджетирования в субъектах и населённых пунктах РФ. Оценка разработана на базе логической модели общественных изменений, охватывающей показатели реализации программ (проектов), отражающие вклад различных участников (населения, органов власти, экспертов, инициативных групп) на каждом этапе инициативного бюджетирования, начиная с оценки вкладываемых ресурсов и заканчивая оценкой долгосрочных эффектов.

Также в данной главе представлены и проанализированы результаты апробации оценки на местном уровне. Апробация реализована по трём первым звеньям оценки на примере трёх проектов инициативного бюджетирования Брянской области, реализованных в 2019 г. Было установлено, что наглядное представление итоговых значений по ключевым звеньям оценки позволяет ранжировать проекты по успешности их реализации, что создает конкурентную основу для их участников.

На основе перечисленных теоретических подходов, оценки программ (проектов) на практике в РФ и предложенного подхода к оценке реализации программ (проектов) инициативного бюджетирования сформулированы рекомендации по использованию результатов работы для основных стейкхолдеров: федеральных и региональных органов власти, органов власти местного самоуправления, экспертов в области развития инициативного бюджетирования, населения и бизнеса.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящее время модель публичного управления в РФ находится на переходном этапе. Выделение среди принципов управления в РФ привлечение граждан к участию в решении общественно значимых проблем характеризует переход в публичном управлении к реализации партисипативной модели демократии. Одним из инструментов, направленным на вовлечение граждан в распределение бюджетных средств на основе приоритизации общественных проблем, является инициативное бюджетирование. Данный инструмент зародился в конце XX века Латинской Америке под официальным названием «партисипаторное бюджетирование» (participatory budgeting) и продолжает успешно реализовываться в различных странах мира. К 2019 г. в России инициативное бюджетирование распространилось в 68 субъектах РФ, преимущественно в форме регионального конкурсного отбора проектов.

В данном исследовании рассмотрен ряд вопросов, касающихся реализации инициативного бюджетирования в системе партисипативного публичного управления: история его развития, особенности реализации РФ, сравнение данного механизма с оригинальной зарубежной практикой партисипаторного бюджетирования (participatory budgeting), нормативно-правовая база инициативного бюджетирования и основные проблемы его развития. Кроме этого, рассмотрен ряд ключевых направлений, разработанных Министерством финансов РФ совместно со Всемирным Банком, по совершенствованию реализации данного механизма в субъектах и населённых пунктах РФ. Среди направлений выделяется особая задача по разработке и апробации регулярного мониторинга и оценки реализации программ и проектов инициативного бюджетирования на региональном и местном уровнях [Программа развития инициативного бюджетирования, 2017]. Именно на решение данной проблемы направлено данное исследование.

Анализ первичных и вторичных данных показал, что в настоящее время отсутствует общепринятый подход к оценке. Так, в 2017 г. экспертами В. В. и Н. В. Гавриловой была предпринята попытка разработки показателей реализации инициативного бюджетирования, но оценка так и не была апробирована. Также было выявлено, что на практике в настоящее время НИФИ Министерства финансов РФ осуществляется оценка по выявлению лучших практик на региональном уровне и субъектами РФ устанавливаются целевые показатели государственных региональных программах и конкурсные критерии отбора местных проектов. Анализ показателей данных подходов показал ограниченность по их применению к различным программам инициативного бюджетирования, а также отсутствие классификации показателей по уровню их применения (региональному или

местному). К тому же, используемые показатели не отражают особенности этапов инициативного бюджетирования и вклад основных стейкхолдеров.

Для того чтобы разработать подход к оценке программ (проектов) на уровне регионов и населённых пунктов РФ были использованы следующие источники: оценка практик партисипаторного бюджетирования на местном уровне, разработанная американской компанией «Participatory Budgeting Project»; подход к оценке эффективности и результативности реализации программ (практик) инициативного бюджетирования (совместный проект Министерства финансов РФ и Всемирного банка, 2019); подход к оценке на региональном и местном уровнях, предложенный ведущими экспертами В. В. Вагиным и Н. В. Гавриловой в 2017 г.

В качестве первичных источников получения информации о существующие подходах к оценке инициативного бюджетирования было проведено интервью с экспертом в области инициативного бюджетирования, опрос представителей 22 органов исполнительной власти субъектов РФ, два интервью с представителями органов местного самоуправления. Результаты анализа первичных данных доказали отсутствие общепринятого подхода к оценке программ и проектов и в то же время, его необходимость для развития инициативного бюджетирования в РФ.

Также был проведен опрос участников проектов инициативного бюджетирования в пяти субъектах РФ, результаты которого дали практический взгляд населения «снизу» на необходимость оценки программ и проектов, а также на отношение к некоторым показателям, используемых в настоящее время для отбора проектов инициативного бюджетирования на региональном уровне. Результаты опроса были включены в подход к оценке реализации инициативного бюджетирования.

Результат исследования заключается в применении логической модели общественных изменений к оценке программ (практик) инициативного бюджетирования на региональном и местном уровнях, а именно оценку по 4 звеньям:

1. Затраченные ресурсы (inputs);
2. Качество реализации вовлечения граждан в выбор и реализации проектов (activities);
3. Результаты (outcomes);
4. Эффекты (impacts).

При разработке показателей оценки учитываются общий дизайн реализации инициативного бюджетирования, основные этапы, цели, задачи и функции основных стейкхолдеров программ и проектов инициативного бюджетирования. С учётом данных особенностей, предлагаемый подход к оценке позволяет оценить взаимосвязь вклада и ожидаемых результатов по программе (проекту) инициативного бюджетирования. Также

на его основе представляется возможным отследить динамику развития реализации проектов инициативного бюджетирования в том или ином регионе или населенном пункте и сопоставить результаты между несколькими сопоставимыми программами или проектами.

Однако, важно учитывать ряд общих ограничений предлагаемого подхода: отсутствие возможности в рамках выпускной квалификационной работы апробировать оценку на региональном уровне и долгосрочные эффекты от реализации инициативного бюджетирования; а также малая выборка и схожесть по типу и стоимости апробированных проектов. Для нивелирования данных ограничений требуется проведение дальнейших исследований.

Часть исследования была посвящена апробации предложенной оценки на местном уровне на примере трёх проектов инициативного бюджетирования в Брянской области. Результаты оценки подтвердили возможность ранжирования и сопоставления итоговых значений проектов в нескольких населённых пунктах, что ведёт к созданию конкурентной основы реализации инициативного бюджетирования. Предполагается, что подобного рода оценка будет стимулировать участников, включая представителей власти, население и бизнес, к совершенствованию реализации практик (проектов) инициативного бюджетирования. На основе наглядного представления, какие конкретно звенья оценки реализации проекта имеют низкие баллы, видется возможным разработка определённого плана действий основных стейкхолдеров по повышению значений показателей и достижению максимальной итоговой оценки проекта.

В целом, на основе результатов и выводов, полученных в результате апробации оценки на местном уровне, и с учётом ограничений исследования представляется возможным распространить оценку на другие города и села, реализующие проекты инициативного бюджетирования.

Результаты работы, включая разработанный подход на двух уровнях и апробацию нескольких проектов в населённых пунктах, могут быть использованы органами федеральной и региональной власти, органами местного самоуправления, сотрудниками Центра инициативного бюджетирования НИФИ и региональных проектных центров. Предлагаемый подход к оценке программ инициативного бюджетирования на уровне субъектов РФ и проектов, реализуемых в населённых пунктах РФ, с учётом ограничений данного исследования может быть использован в качестве основы для разработки общепринятого подхода к оценке реализации программ и проектов инициативного бюджетирования на региональном и местном уровнях.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Абрамова О. Г., Мухаев Р. Т. Новая модель публичного управления для современной России [Электронный ресурс] // Тренды и управление. № 3. С. 11-32 – Режим доступа: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=23843 (дата обращения: 22.03.2020).
2. Авакьян, С.А. Конституционное право России [Электронный ресурс] // учебный курс: 5-е изд., перераб. и доп. - М.: 2014. — Т.1 - 864с., 2017. – Режим доступа: <https://may.alleng.org/d/jur/jur621.htm> (дата обращения: 18.03.2020).
3. Александров О. Г., Вафин Р. Р. Особенности публичного управления в современной России: монография; под общ. ред. проф. Т. М. Резер. — Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2018. — 154 с.
4. Вагин В. В. Актуальные вызовы и проблемы развития инициативного бюджетирования [Электронный ресурс] // Финансовый журнал / Financial journal №3, с. 9-25, 2016. – Режим доступа: https://www.finjournal-nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2020/1/statii/01_1_2020_v12.pdf (дата обращения: 23.03.2020).
5. Вагин В. В. Теоретические аспекты развития инициативного бюджетирования в России [Электронный ресурс] // Финансовый журнал / Financial journal №3, 2016. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/teoreticheskie-aspekty-razvitiya-initsiativnogo-byudzhetirovaniya-v-rossii> (дата обращения: 10.03.2020).
6. Вагин В. В., Гаврилова Н. В. 2017. Методология оценки программ и практик инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации // Финансовая аналитика: проблемы и решения. Т. 10, № 12. С. 1393–1406.
7. Вагин В. В., Шаповалова Н. А., Гаврилова Н. В. 2019. Мониторинг развития инициативного бюджетирования: методика и практика организации. Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. № 2. С. 51–64.
8. Вагин В.В., Хачатрян Г.Н. Инициативное бюджетирование. Российский опыт в области участия граждан в решении вопросов местного значения // М.: Алекс, 2017. – 124 с.
9. Вакулова Т. В., Матросов М. А. К вопросу о демократии: определения и основные принципы [Электронный ресурс] // Гуманитарная парадигма. 2017. № 3. с. 50–62. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-demokratii-opredeleniya-i-osnovnyye-printsipy/viewer> (дата обращения: 22.03.2020).
10. Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях [Электронный ресурс] // Министерство финансов РФ, Москва, 2019 Режим доступа:

- https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/10/main/1070_Doklad.pdf (дата обращения: 24.02.2020).
11. Заседание Совета по развитию местного самоуправления [Электронный ресурс] // Президент России, 2020 — Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/62919> (дата обращения: 13.03.2020).
 12. Извещение о приеме заявок конкурсного отбора [Электронный ресурс] // Центр изучения гражданских инициатив ГАНУ ИСИ РБ, 2019 — Режим доступа: <https://ppmi.bashkortostan.ru/document#gallery-1> (дата обращения: 22.03.2020).
 13. Инициативное бюджетирование [Электронный ресурс] // Департамент внутренней политики Ненецкого автономного округа, 2019. — Режим доступа: <https://smi.adm-nao.ru/iniciativnoe-byudzhetirovanie/> (дата обращения: 22.03.2020).
 14. Инициативное бюджетирование [Электронный ресурс] // Министерство финансов Республики Саха (Якутия), 2019 — Режим доступа: <https://minfin.sakha.gov.ru/initsiativnoe-bjudzhetirovanie> (дата обращения: 22.03.2020).
 15. Инициативное бюджетирование [Электронный ресурс] // Министерство финансов и налоговой политики Новосибирской области, 2019. — Режим доступа: <http://mfns0.nso.ru/page/2626> (дата обращения: 22.03.2020).
 16. Инициативное бюджетирование [Электронный ресурс] // Официальный сайт министерства финансов, Портал управления общественными финансами — Режим доступа: <https://minfin.khabkrai.ru/portal/Menu/Page/959> (дата обращения: 22.03.2020).
 17. Инициативное бюджетирование [Электронный ресурс] // Портал управления общественными финансами Министерства финансов Республики Адыгея — Режим доступа: <http://minfin01-maykop.ru/Show/Category/60?ItemId=237> (дата обращения: 22.03.2020).
 18. Инициативное бюджетирование в России [Электронный ресурс] // Комитет гражданских инициатив, 2017. — Режим доступа: http://budget.depfinnabr.ru/images/docs/01_informacionniy_material_ib.pdf (дата обращения: 10.04.2020).
 19. Инициативное бюджетирование, как новый способ решения вопросов местного значения [Электронный ресурс] // Министерство внутренней политики, развития местного самоуправления и юстиции Республики Марий Эл — Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/minjust/Pages/191202.aspx> (дата обращения: 22.03.2020).
 20. Инициативное бюджетирование: инструкция по применению [Электронный ресурс] Комитет гражданских инициатив, 16 с., 2019. — Режим доступа: <http://budget.uray.ru/wp->

content/uploads/sites/3/2020/03/iniciativnoe-byudzhetirovanie-instrukcija-po-primeneniju.pdf
(дата обращения: 10.04.2020).

21. Институт стратегических исследований Республики Башкортостан [Электронный ресурс] // Центр изучения гражданских инициатив ГАНУ ИСИ РБ, 2019 — Режим доступа: <http://isi-rb.ru/tsentr-izucheniya-grazhdanskih-initsiativ/-1> (дата обращения: 22.03.2020).
22. Методическое руководство по «Проекту поддержки местных инициатив на территории Новгородской области» [Электронный ресурс] // Великий Новгород, 2018. — Режим доступа:
https://disk.yandex.ru/edit/disk/disk/Загрузки/Methodichka_PPMI_2018.docx?sk=yef6eb3d6b71d04fb4109c6b1d226da3 (дата обращения: 22.03.2020).
23. Муниципальная программа инициативного бюджетирования «Благоустройство территории Парка культуры и отдыха п. Клетня» [Электронный ресурс] // Приложение к Постановлению от 28.06.2018г. № 505 п. Клетня, 2018. – Режим доступа: <https://adm-kletnya.ru/postanovlenie-505-ot-28-06-2018g-ob-utverzhdenii-municipalnoj-programmy-iniciativnogo-byudzhetirovaniya-v-kletnyanskom-rajone/> (дата обращения: 18.05.2020).
24. Народная инициатива [Электронный ресурс] // Администрация Тамбовской области — Режим доступа: <https://www.tambov.gov.ru/gmspk/urt/narodnaya-iniciativa.html> официальный сайт (дата обращения: 22.03.2020).
25. Нормативная правовая база инициативного бюджетирования [Электронный ресурс] // Министерство территориального развития Пермского края, 2019 — Режим доступа: <http://minter.permkrai.ru/proekty-mestnykh-initsiativ/initsiativnoe-byudzhetirovanie/initsiativnoe-byudzhetirovanie/> (дата обращения: 22.03.2020).
26. О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", [Электронный ресурс] // Система обеспечения законодательной деятельности. Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/893063-7> (дата обращения: 03.04.2020).
27. Обзор действующей практики и отдельные рекомендации по организации сопровождения практик инициативного бюджетирования [Электронный ресурс] // Министерство финансов РФ. Режим доступа: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/12/main/Obzor_praktiki_i_rekomendatsii_po_PTS.pdf (дата обращения: 22.03.2020).
28. Обзор действующей практики и отдельные рекомендации по организации сопровождения практик инициативного бюджетирования [Электронный ресурс] // Министерство финансов РФ. — Режим доступа:

- file:///D:/GSOM/BKP/навести%20порядок/Obzor_praktiki_i_rekomendatsii_po_PTS.pdf
(дата обращения: 24.03.2020).
29. Открытый бюджет МО «Унечский муниципальный район» на 2019 год [Электронный ресурс] // Унечский муниципальный район, 2019. – Режим доступа: <http://www.unradm.ru/?p=91> (дата обращения: 18.05.2020).
30. Открытый портал «Бюджет для граждан» [Электронный ресурс] // Еврейская автономная область, 2019. — Режим доступа: <http://budget.eao.ru/> (дата обращения: 22.03.2020).
31. Отчет по внутреннему финансовому контролю [Электронный ресурс] // Администрация Клинцовского района, 2019. – Режим доступа: http://www.klinrai.ru/poseleniya/medvedkovskoe/InsFinCont_Med/RepOfCont_Med/ (дата обращения: 18.05.2020).
32. Отчёты по бюджету за 2019 г. [Электронный ресурс] // Администрация Клетнянского района, 2019. – Режим доступа:]<https://adm-kletnya.ru/otchety-za-4-kvartal-2019-2/> (дата обращения: 18.05.2020).
33. Офис консультантов инициативного бюджетирования [электронный ресурс] // портал г. Киров, Кировская область — Режим доступа: <https://consultantib.ru/> (дата обращения: 22.03.2020).
34. Поддержка проектов развития территорий муниципальных образований Ставропольского края, основанных на местных инициативах [Электронный ресурс] // <https://pmisk.ru/materials/normativnaa-baza> портал (дата обращения: 22.03.2020).
35. Постановление N 127 «Об утверждении Правил проведения конкурсного отбора проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах, на территории Республики Алтай» [Электронный ресурс] // Правительство республики Алтай, 2020. — Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/570739383> (дата обращения: 22.03.2020).
36. Постановление N 163-П «Об утверждении Порядка проведения конкурсного отбора программ (проектов) инициативного бюджетирования муниципальных образований Брянской области...» [Электронный ресурс] // Правительство Брянской области, 2019. — Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/974054357> (дата обращения: 22.03.2020).
37. Постановление № 945 «О реализации на территории Нижегородской области проекта по поддержке местных инициатив» [Электронный ресурс] // Правительство Нижегородской области, 2017. — Режим доступа: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&backlink=1&nd=152136819&page=1&rdk=4#I0 (дата обращения: 22.03.2020).

38. Постановление Правительства № 122 «О реализации в Республике Ингушетия проектов развития территорий муниципальных образований Республики Ингушетия, основанных на местных инициативах» [Электронный ресурс] // Правительство Республики Ингушетия, 2019. — Режим доступа: <http://admhmansy.ru/upload/medialibrary/5b3/Poryadok-provedeniya-konkursa-Mu-planiruem-byudzhnet-vmeste.pdf> (дата обращения: 22.03.2020).
39. Приказ комитета финансов Волгоградской области № 141 «Об утверждении положения о Волгоградском областном конкурсе проектов местных инициатив в 2019 году» [Электронный ресурс] // Комитет финансов Волгоградской области, 2019. — Режим доступа: <https://nra.volganet.ru/Docum/FindDocum> (дата обращения: 22.03.2020).
40. Программа поддержки местных инициатив [Электронный ресурс] // Портал «Инициативное бюджетирование в Карелии» — Режим доступа: <https://инициативы-карелия.рф/> (дата обращения: 22.03.2020).
41. Программа поддержки местных инициатив [Электронный ресурс] // Портал инициативного бюджетирования Сахалинской области, 2019 — Режим доступа: <https://pib.sakhminfin.ru/> (дата обращения: 22.03.2020).
42. Программа развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации [Электронный ресурс] // Приложение № 3 к протоколу заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 20 декабря 2017 г. № 6 — Режим доступа: https://irkobl.ru/sites/regpolicy/seminar/Приложение_3_ИБ.pdf (дата обращения: 22.03.2020).
43. Проект поддержки местных инициатив в Алтайском крае [Электронный ресурс] // Портал «Алтай предлагай» — Режим доступа: <http://алтайпредлагай.рф/> (дата обращения: 22.03.2020).
44. Проектный центр инициативного бюджетирования Ленинградской области [Электронный ресурс] // Комитет по местному самоуправлению, межнациональным и межконфессиональным отношениям Ленинградской области — Режим доступа: <https://msu.lenobl.ru/ru/news/proektnyj-centr-iniciativnogo-byudzhetrovaniya/> (дата обращения: 22.03.2020).
45. Распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 N 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ 2014. – 547 с.
46. Распоряжение Правительства Сахалинской области N 107-Р «Об утверждении программы развития инициативного бюджетирования в сахалинской области на 2017 -

- 2019 годы» [Электронный ресурс] // Сахалинская область, «Единая Россия», 2017. — Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/543737849> (дата обращения: 22.03.2020).
47. Самойлюк Р. Н. Соотношение государственной и публичной власти [Электронный ресурс] // Наука. Мысль: электронный периодический журнал Научный журнал с. 27-37. 2015 Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/sootnoshenie-gosudarstvennoy-i-publichnoy-vlasti> (дата обращения: 22.03.2020).
48. Теория изменений: общие рекомендации к применению [Электронный ресурс] // из опыта БДФ «Виктория». Режим доступа: <http://bit.ly/2ycSOWB> (дата обращения: 22.03.2020).
49. Федеральная служба государственной статистики (Росстат) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 15.05.2020).
50. Халилова М. А. Эффективность публичного управления в Российской Федерации [Электронный ресурс] // Управление экономическими системами: электронный научный журнал — Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/effektivnost-publichnogo-upravleniya-v-rossiyskoj-federatsii> (дата обращения: 22.03.2020).
51. Arnstein S. R. 1969. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association* 35 (4): p. 216–224. — URL: <https://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/Arnstein%20ladder%201969.pdf>
52. Frechtling JA 2015 Logic Models // *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*. Elsevier. pp. 299–305
53. Gaber J. 2019. Building “A Ladder of Citizen Participation”: Sherry Arnstein, citizen participation, and model cities. *Journal of the American Planning Association* 85 (3): p. 188-201. — URL: https://www.researchgate.net/publication/334078940_Building_A_Ladder_of_Citizen_Participation_Sherry_Arnstein_Citizen_Participation_and_Model_Cities \t "_blank
54. Hood C. 1991. A Public Management for All Seasons? // *Public Administration*. Vol. 69. No 1. P. 3–19.
55. Key Metrics for Evaluating Participatory Budgeting. *The Participatory Budgeting Project*, New York, 2016 — URL: <https://www.participatorybudgeting.org/15-key-metrics-for-evaluating-pb/>
56. Schwab K. 2019 The Global Competitiveness Report, World Economic Forum // 666 p. — URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

57. Pateman C. 1976 Participation and Democratic theory Cambridge university press // 53 p. – URL: https://is.muni.cz/el/1423/podzim2016/POL401/um/Pateman_Dahl.pdf
58. Pateman C., Rancière J., Wolin S. Participatory Versus Radical Democracy in the 21st Century 2015 Article in New Political Science 37(2) // p. 204-223 – URL: http://www.klinrai.ru/poseleniya/medvedkovskoe/pravacts_med/med_pravact_glavy/detail.php?ID=27011
59. Rhodes R. 2000 Governance and Public Administration // ResearchGate 55 p. – URL: https://www.researchgate.net/publication/246335680_Governance_and_Public_Administration
60. Towards Participatory and Transparent Governance: Reinventing Government 2007 // Department of Economic and Social Affairs – URL: <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2007%20Toward%20Participatory%20and%20Transparent%20Governance.pdf>

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1. Теоретические подходы к оценке инициативного бюджетирования

Таблица 1. Оценка «партиципаторного бюджетирования» в городах США и Канады

1. Влияние на гражданскую и политическую жизнь
Количество участников партиципаторного бюджетирования и процент соответствующих критериям участия жителей
Число и доля участников партиципаторного бюджетирования из числа участников, которые имеют право голосовать, но не участвовали в последних местных выборах
Число и доля участников партиципаторного бюджетирования, которые не имеют права голосовать на местных выборах
Количество и доля участников, сообщивших о предшествующей вовлеченности в партиципаторное бюджетирование
Количество и доля участников-новичков или тех, кто вновь участвует в партиципаторном бюджетировании
Количество неправительственных и общественных организаций, вовлеченных в партиципаторное бюджетирование
Количество и доля переизбранных должностных лиц
2. Влияние на гражданскую вовлеченность и справедливость
Количество и доля участников с низким социально-экономическим статусом;
Индикаторы доступности этапа сбора идей, разработки проекта и голосования;
Распределение средств партиципаторного бюджетирования по типам проектов (для сравнения с распределением сопоставимых средств до партиципаторного бюджетирования);
3. Влияние на публичное управление
Количество новых, продолжающихся и прекращенных программ партиципаторного бюджетирования ежегодно
Сумма и доля средств, выделенных на проекты партиципаторного бюджетирования
Доля завершенных проектов и окончательная стоимость проектов
Сумма дополнительных средств, выделенных на проекты и потребности в рамках партиципаторного бюджетирования
Сумма, потраченная на реализацию партиципаторного бюджетирования

Составлено по: [Participatory Budgeting Project, 2016]

Таблица 2. Подход к оценке программ инициативного бюджетирования, разработанный совместно Министерством финансов РФ и Всемирным банком

Критерий	Особенности	Примеры показателей
Результативность (Непосредственные результаты)	Непосредственные результаты, которые достигаются в ходе проектного цикла	Количество граждан, принявших участие в отборе проектов инициативного бюджетирования
		Количество проектных предложений
		Количество проектов, отобранных для финансирования при участии населения

		Количество созданных в рамках региональной программы инициативного бюджетирования инициативных групп граждан (бюджетных комиссий), участвующих в подготовке проектов.
		Доля средств регионального (местного) бюджета, направленных на реализацию местных инициатив (инициативных проектов) и др.
	Среднесрочные результаты, которые отражают позитивные последствия, связанные с расширением участия	Динамика софинансирования проектов со стороны населения, юридических лиц, муниципалитетов
		Использование (востребованность) инфраструктурных объектов, созданных в результате программ инициативного бюджетирования
		Изменение структуры местных бюджетов на основе приоритетов населения
		Повышение эффективности бюджетных средств, в частности, за счет более эффективного общественного контроля
Рост удовлетворенности населения качеством решения местных проблем и действиями органов местного самоуправления		
Эффективность	Долгосрочные эффекты (социальные и институциональные изменения)	Устойчивый рост доверия населения к действиям органов власти вследствие реализации практик инициативного бюджетирования
		Изменение восприятия населением собственной роли в местном развитии (рост социальной активности населения, снижение иждивенческих настроений; развитие института общественного контроля; изменение мотивации по отношению к уплате налогов)
		Развитие социального капитала на уровне местных сообществ, усиление их сплоченности, способности коллективно решать проблемы местного уровня; формирование института добрососедства

Составлено по: [Обзор действующей практики и отдельные рекомендации по организации сопровождения практик инициативного бюджетирования, министерство финансов, 2019].

Примечание: единицы измерения показателей в источнике не указаны.

Таблица 3. Подход к оценке программ инициативного бюджетирования на основе логической модели (первые 4 звена)

Показатели, отражающие затраченные ресурсы	Показатели, отражающие качество реализации ИБ	Показатели, отражающие достигнутые результаты	Показатели, отражающие решение проблем граждан
<p>Общая стоимость проектов, в том числе:</p> <ul style="list-style-type: none"> • размер средств, выделенных на реализацию проектов с участием населения; • количество консультантов и (или) представителей исполнительной власти, которые занимаются реализацией проектов с участием населения; • количество созданных проектных центров 	<ul style="list-style-type: none"> • количество собраний, организованных консультантами для выявления приоритетов местных сообществ; • среднестатистическое количество участников собраний из числа местных жителей; • количество публикаций о программе или практике ИБ в СМИ (показатель качества реализации информационной кампании); • доля жителей, принявших участие в отборе приоритетных проектов, от общего числа жителей; • доля муниципалитетов, охваченных практикой инициативного бюджетирования 	<ul style="list-style-type: none"> • количество реализованных проектов по типам; • общее количество благополучателей проектов с указанием способа верификации 	<p>общее количество и доля граждан от всего населения субъекта, которые считают, что реализация проектов ИБ решила их насущные проблемы</p>

Составлено по: [Вагин, Гаврилова, 2017]

Таблица 4. Подход к оценке программ инициативного бюджетирования на основе логической модели (5-ое звено)

Эффекты (Impacts)	Показатели оценки эффектов
Управленческие	Повышение уровня компетенций представителей власти
	Формирование кадрового резерва представителей исполнительной и законодательной власти из числа гражданских активистов, членов инициативных групп
Экономические	Повышение эффективности бюджетных расходов
	Повышение сроков эксплуатации объектов

Социальные	Повышение налоговой дисциплины
	Рост бюджетной грамотности
	Повышение общей привлекательности территории для жизни
	Рост удовлетворенности качеством жизни, объектов материальной инфраструктуры
	Развитие горизонтальных связей, местных сообществ
	Приобретение новых знаний и компетенций, навыков решения вопросов на уровне МСУ
	Рост удовлетворенности граждан своей ролью в решении общезначимых вопросов, повышение уровня самооценки
Рост ответственности за будущее своего населенного пункта, формирование ответственной гражданской позиции	
Снижение оттока населения	

Составлено по: [Вагин, Гаврилова, 2017]

Приложение 2. Анкета к опросу представителей региональных органов власти

1. Могли бы Вы рассказать в общем виде о реализации программы (программ) инициативного бюджетирования в регионе (с указанием наименования субъекта)?
2. Проводится ли в регионе (с указанием наименования субъекта) оценка программ инициативного бюджетирования? Или, возможно, осуществлялись попытки оценки?
3. Если проводится, то на каком уровне осуществляется оценка и какие критерии/показатели для неё используются?
4. В чьей ответственности находится осуществление оценки программ (проектов) инициативного бюджетирования?
5. Если оценка не проводится, планируете ли Вы её осуществлять в будущем на местном или региональном уровнях?
6. Как Вы считаете, способна ли оценка программ (проектов) инициативного бюджетирования улучшить качество и результативность их реализации?

Приложение 3. Практика оценки инициативного бюджетирования в РФ

Таблица 1. Программы инициативного бюджетирования в 22 субъектах РФ

Субъект РФ	Наименование программы инициативного бюджетирования	Год запуска программы
Ставропольский край	ППМИ*	2006
Кировская область	ППМИ, «Народный бюджет»	2009
Тамбовская область	«Народная инициатива»	2011
Нижегородская область	ППМИ	2013
Республика Башкортостан	ППМИ	2014
Республика Марий Эл	ППМИ	2014
Республика Карелия	ППМИ	2014

Хабаровский край	ППМИ	2014
Вологодская область	«Народный бюджет»	2015
Алтайский край	«Алтай предлагай» (ППМИ)	2016
Пермский край	«Инициативное бюджетирование»	2016
Республика Саха-Якутия	ППМИ	2017
Новосибирская область	ППМИ	2017
Сахалинская область	ППМИ	2017
Республика Алтай	«Инициативы граждан»	2018
Брянская область	«Инициативное бюджетирование»	2018
Еврейская автономная область	ППМИ	2018
Ленинградская область	Инициативное бюджетирование	2018
Новгородская область	ППМИ, «Народный бюджет»	2018
Республика Адыгея	ППМИ	2018
Республика Ингушетия	ППМИ	2018
Ямало-Ненецкий автономный округ	«Бюджетная инициатива граждан»	2018

Составлено автором по данным опроса исполнительных органов власти субъектов РФ, проведённого на основе e-mail рассылки.

Примечания: информация в таблице структурирована в порядке возрастания по году старта реализации программ и алфавиту наименований регионов в рамках каждого года;

* – ППМИ – Программа поддержки местных инициатив

Таблица 2. Целевые показатели развития инициативного бюджетирования в рамках региональных государственных программ РФ

Субъект РФ	Нормативно-правовой акт	Срок реализации	Цель в рамках подпрограммы по развитию инициативного бюджетирования	Целевые показатели
Республика Башкортостан	«Управление государственными финансами и государственным долгом Республики Башкортостан»	2018-2022 гг.	Вовлечение граждан в решение вопросов местного значения, территориального развития, поддержка местных сообществ и развитие местного самоуправления	<p>Объем софинансирования в проекты ИБ из внебюджетных источников</p> <p>Количество населенных пунктов Республики Башкортостан, жители которых приняли участие в проектах инициативного бюджетирования</p> <p>Доля расходов консолидированного бюджета Республика Башкортостан через механизмы «Инициативного бюджетирования»</p>
Сахалинская область	«Управление государственными финансами Сахалинской области»	2014-2025 гг.	Совершенствование механизмов решения вопросов местного значения на территории публично-правовых образований Сахалинской области через создание модели вовлечения граждан в процесс формирования и распределения бюджетных средств	Количество реализованных общественно значимых проектов на территории региона
Пермский край	«Региональная политика и развитие территорий»	2014-2025 гг.	Создание условий для обеспечения эффективного местного самоуправления и устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований Пермского края	Доля реализованных муниципальными образованиями проектов, от количества проектов-победителей конкурсного отбора не менее установленного значения

Тамбовская область	«Формирование современной городской среды в Тамбовской области» на 2018–2022 годы»	2018-2024 гг.	Повышение качества и комфорта городской среды на территории области	Доля благополучателей, непосредственно пользующихся результатами реализованных проектов, в общем количестве жителей
--------------------	--	---------------	---	---

Составлено автором на основе анализа государственных региональных программ 4-х субъектов РФ, анализируемым в рамках e-mail опроса.

Примечание: В Таблице рассмотрены примеры практик инициативного бюджетирования в 4 субъектах РФ, которые упоминались в каждом из докладов о «лучшей практике» инициативного бюджетирования Министерства финансов РФ

Таблица 3. Критерии оценки проектов в рамках региональных программ инициативного бюджетирования

Критерий оценки	Единица измерения
Объём софинансирования со стороны муниципального образования	В абсолютном выражении, руб.
Доля софинансирования со стороны муниципального образования	%
Объемы софинансирования со стороны граждан	В абсолютном выражении, руб.
Доля софинансирования со стороны граждан в общей стоимости проектов ИБ	%
Объемы софинансирования со стороны индивидуальных предпринимателей и юридических лиц	В абсолютном выражении, руб.
Доля объемов софинансирования со стороны бизнеса	%
Степень участия населения в идентификации проблемы и подготовке проекта (относительно всей численности населённого пункта)	%
Количество граждан, принявших участие в процедурах сбора проектных идей	В абсолютном выражении, человек
Количество благополучателей от реализации проектов	В абсолютном выражении, человек
Доля благополучателей от общего количества жителей	%
Использование СМИ и других средств информирования населения в процессе отбора проекта ИБ	Наличие/отсутствие
Информационное сопровождение практики ИБ (Официальная ссылка на Интернет-ресурс)	Наличие/отсутствие
Нефинансовое участие жителей/представителей бизнеса муниципального образования, организаций	Наличие/отсутствие
Источники средств для содержания и эффективной эксплуатации объекта общественной инфраструктуры - результата реализации проекта (из муниципального бюджета/внебюджетных источников)	Наличие/отсутствие
Актуальность (острота) проблемы	Высокая, средняя, низкая
Наличие мероприятий по уменьшению негативного воздействия на состояние окружающей среды и здоровья населения	Наличие/отсутствие
Количество созданных и (или) сохраненных рабочих мест в рамках реализации проекта	В абсолютном выражении, единиц

Участие в проекте органа территориального общественного самоуправления, зарегистрированного в населенном пункте, на территории которого планируется реализация проекта ИБ	Наличие или отсутствие
«Срок жизни» результатов проекта	В абсолютном выражении, лет
Комплексность (например, в рамках проекта предусмотрено дополнительное асфальтирование, освещение, высадка деревьев, установка лавочек и зон отдыха и т.д.)	Наличие или отсутствие

Составлено автором на основе анализа нормативно-правовых актов о порядке проведения конкурсного отбора проектов инициативного бюджетирования муниципальных образований в 22 субъектах РФ.

Примечание: в таблице указаны обобщённые конкурсные критерии, используемые в конкурсном отборе в 22 субъектах РФ.

Приложение 4. Гайд к интервью с главным специалистом финансового управления Клинцовской администрации

1. Соответствовали ли процедуры и этапы проведения конкурсного отбора программ инициативного бюджетирования согласно Постановлению Правительства Брянской области от 15 апреля 2019 г. о порядке проведения конкурса?
2. С какими проблемами Вы столкнулись в ходе проведения программы инициативного бюджетирования в Клинцовском муниципальном образовании?
3. Использовали ли вы каналы связи для информационного освещения старта программы на территории муниципального образования? Если да, то какие?
4. Какие эффекты Вы можете назвать от реализации данного проекта?
5. Установлена ли официальная методика оценки результативности или эффективности реализации инициативного бюджетирования на местном или региональном уровне?
6. Как Вы считаете, повлияла бы на реализацию программы регулярная система оценки результатов инициативного бюджетирования на региональном уровне? Если да, то каким образом?

Приложение 5. Гайд к интервью с Главой Администрации Медвёдовского сельского поселения

1. Соответствовали ли процедуры и этапы проведения конкурсного отбора программ инициативного бюджетирования согласно Постановлению Правительства Брянской области от 15 апреля 2019 г. о порядке проведения конкурса?
2. В виду того, что это был первый опыт участия в инициативном бюджетировании для Вашего сельского поселения, как Вы его оцените?
3. Какова была Ваша роль в ходе проведения конкурса и реализации проекта?
4. Участвовало ли ТОС в разработке и реализации проекта? Если да, в чём заключалась его роль?
5. Каким образом была создана инициативная группа?
6. Рассматривались ли другие инициативы, помимо проекта «Площадь Славы»? Если рассматривались, то какие?
7. В каком формате осуществлялась процедура отбора проекта, и почему было решено выбрать «Площадь Славы»?
8. Какими принципами руководствовалась инициативная группа при определении данной инициативой?
9. С какими проблемами Вы столкнулись в ходе участия в конкурсе и реализации проекта?
10. Какие каналы связи были использованы для привлечения населения к участию в обсуждении и конкурсном отборе?
11. Как Вы оцените результативность по проекту с учётом того, что под данным термином подразумевается степень реализации запланированной деятельности и достижения запланированных результатов?
12. Какие эффекты Вы можете назвать от реализации данного проекта?
13. Установлена ли официальная методика оценки результативности или эффективности реализации инициативного бюджетирования на местном или региональном уровне?
14. Как Вы считаете, повлияла бы на реализацию программы осуществление регулярной оценки результатов инициативного бюджетирования? Если да, то каким образом?
15. Какие ключевые факторы успеха, которые способствовали реализации проекта, Вы можете выделить?

Приложение 6. Гайд к интервью с директором АНО "Центр информационных технологий и анализа данных"

1. Какова Ваша роль в рамках проведения программы инициативного бюджетирования?
2. Имеется ли в НИФИ, или, может быть, у Вас лично опыт разработки методологии и оценки результативности программ инициативного бюджетирования?
3. Какие подходы к оценке реализации инициативного бюджетирования применяются на сегодняшний день?
4. Осуществляется ли на данный момент регулярная оценка результатов программ инициативного бюджетирования на каком-либо уровне?
5. Что бы Вы посоветовали для разработки оценки программ (проектов) инициативного бюджетирования?

Приложение 7. Анкета к опросу населения о реализации инициативного бюджетирования

1. Укажите Ваш пол
 - a. Мужской
 - b. Женский
2. Укажите Ваш возраст
 - a. 18-24
 - b. 25-34
 - c. 35-44
 - d. 45-54
 - e. 55 и старше
3. Укажите регион Вашего проживания (по прописке)
4. Укажите Ваш ежемесячный доход в рублях
 - a. до 24999
 - b. от 25000 до 34999
 - c. от 35000 до 44999
 - d. от 45000 до 54999
 - e. от 55000 и выше
5. Какое у Вас образование?
 - a. Неполное среднее образование (9 классов)
 - b. Полное среднее образование (11 классов)
 - c. Среднее специальное образование (колледж, техникум, училище)

- d. Незаконченное высшее образование (еще учусь или в академическом отпуске)
 - e. Законченное высшее образование
 - f. Два высших образования
 - g. Ученая степень (кандидат, доктор)
6. Насколько значимо, на Ваш взгляд, инициативное бюджетирование для Вашего региона? (от 1- наименее значимо, до 5 – наиболее значимо)
7. На строительство/обустройство/ремонт каких объектов Вы готовы выделить собственные средства?
- a. Автомобильные дороги, тротуары, пешеходные переходы, остановки
 - b. Культурное наследие (памятники, музеи)
 - c. Проекты в сфере образования
 - d. Проекты в сфере культуры, библиотечного дела, ремонт домов культуры
 - e. Физическая культура и массовый спорт
 - f. Детские игровые площадки
 - g. Места массового отдыха населения и объекты организации благоустройства
 - h. Места захоронений
 - i. Сбор твердых коммунальных/бытовых отходов и мусора
 - j. Событийные проекты (праздники, фестивали)
 - k. ЖКХ (ремонт фасадов и кровли), организация теплоснабжения, канализации, газопроводов, водоснабжение, водоотведение
 - l. Приобретение оборудования, техники, транспорта
 - m. Проекты, направленные на уязвимые социальные группы и граждан с ограниченными возможностями
 - n. Не готов(-а) вкладывать собственные средства
8. Вкладывали ли Вы личные средства на реализацию какого-либо проекта инициативного бюджетирования?
- a. Да
 - b. Нет
9. Готовы ли Вы оказывать нефинансовое участие в реализации проекта (помощь с составлением документации, безвозмездный труд, представление материалов/оборудования и другое)?
- a. Да
 - b. Нет
10. Если не готовы вкладывать личные средства, опишите, почему?

11. С какими проблемами Вы столкнулись в ходе реализации программы инициативного бюджетирования?
- Низкая мотивация участия со стороны жителей
 - Недостаток опыта проведения собраний в муниципальном образовании
 - Отсутствие навыков подготовки проектной документации
 - Проблема софинансирования со стороны населения
 - Проблема софинансирования со стороны бизнеса
 - Проблема софинансирования со стороны муниципального образования
 - Проблем нет
 - Другое:
12. Что в инициативном бюджетировании интересует Вас больше всего?
- Особенности реализации программ «Инициативного бюджетирования» в других субъектах
 - Порядок предоставления субсидий из областного бюджета на реализацию проектов
 - Критерии конкурсного отбора проектов на региональном уровне
 - Результативность программы инициативного бюджетирования
13. Проранжируйте, по Вашему усмотрению, действующие критерии отбора проектов на региональном уровне по степени важности (от 1- наименее важный, до 5 – наиболее важный)
- Доля софинансирования проекта со стороны населения
 - Доля софинансирования проекта со стороны бизнеса
 - Доля граждан, проголосовавших за проект, относительно общего населения
 - Доля благополучателей от проекта
 - Нефинансовый вклад со стороны населения и бизнеса в реализацию проекта
 - Использование СМИ и других средств информирования населения в процессе отбора проекта
14. На Ваш взгляд, внедрение оценки программ (проектов) инициативного бюджетирования способно повысить качество их реализации?
- Да
 - Нет
15. Отметьте, какие из перечисленных социально-экономических эффектов могут быть достигнуты в долгосрочном периоде реализации инициативного бюджетирования?
- Повышение качества жизни населения
 - Эффективное использование бюджетных средств

- c. Повышение налоговой дисциплины
- d. Рост бюджетной грамотности населения
- e. Повышение доверия населения к власти
- f. Усиление ответственной гражданской позиции
- g. Ни один из вышеперечисленных
- h. Другое:

Приложение 8. Результаты опроса населения о реализации инициативного бюджетирования



Рис. 1. Пол респондентов, 2020 г.

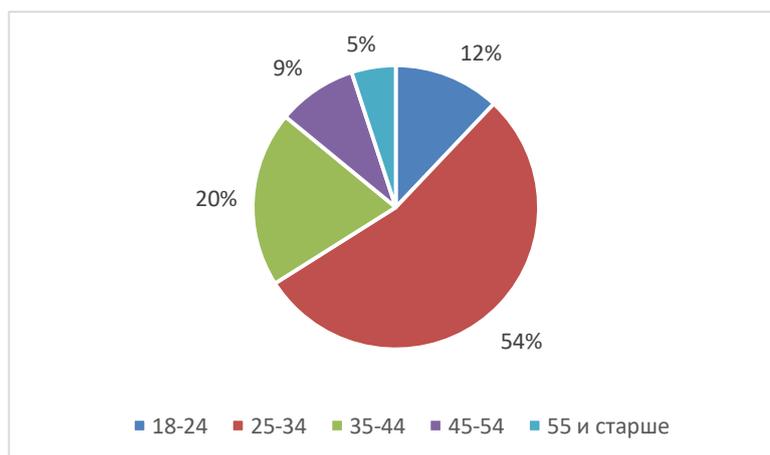


Рис. 2 Распределение респондентов по возрасту, 2020 г.

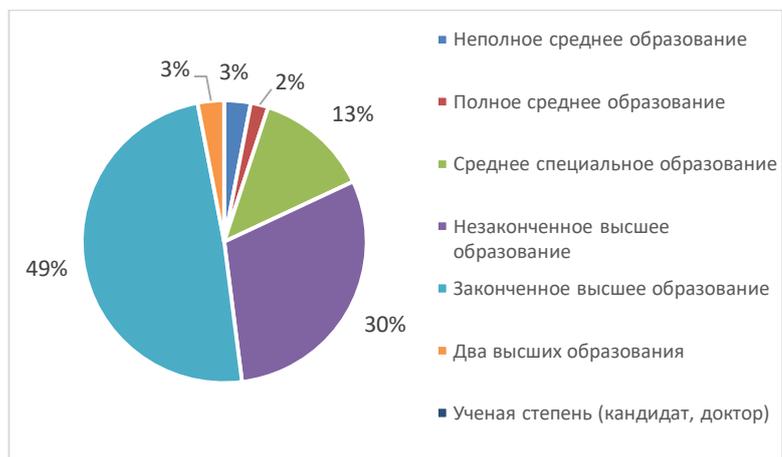


Рис. 3. Распределение респондентов по уровню образования, 2020 г.

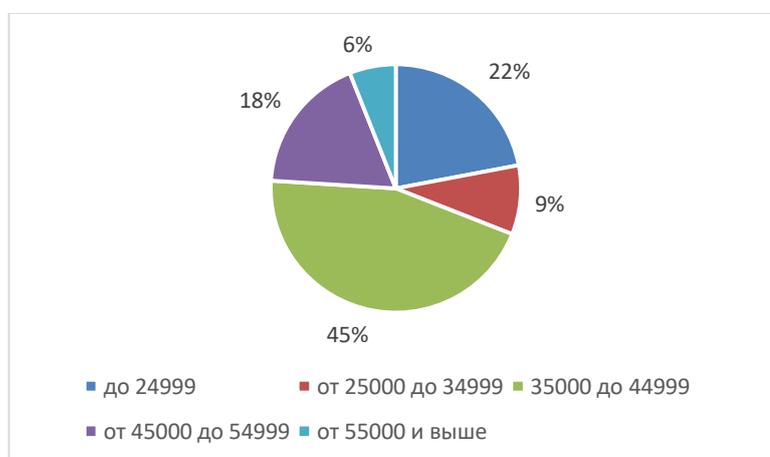


Рис. 4. Распределение респондентов по уровню дохода, 2020 г.

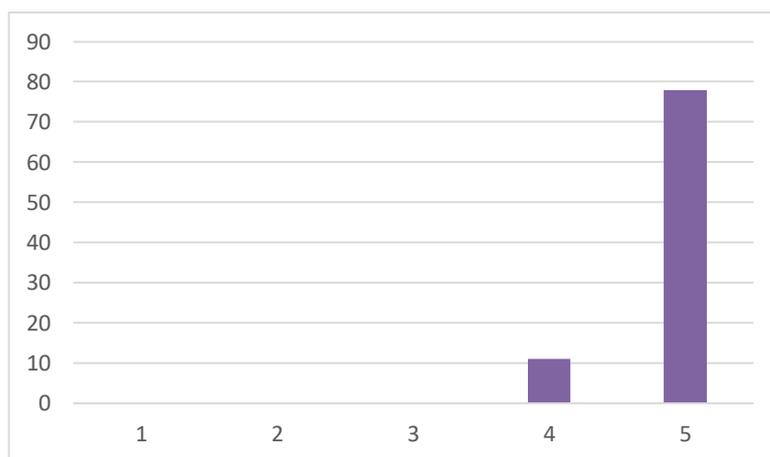


Рис. 5. Оценка значимости инициативного бюджетирования для региона, 2020 г., %

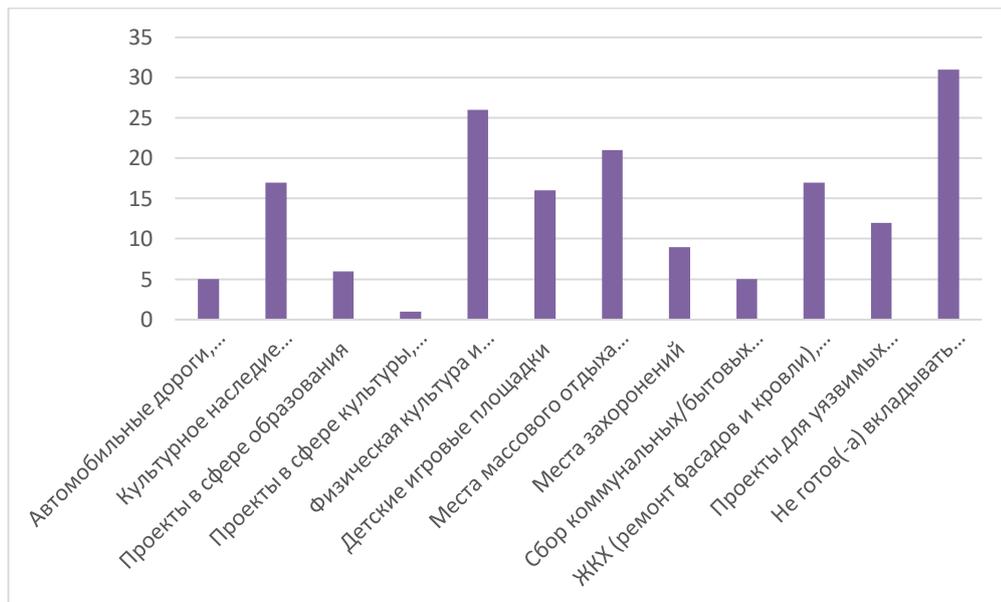


Рис. 6. Распределение готовности населения вкладывать личные средства по типам проектов, 2020 г., %



Рис. 7. Опыт населения в софинансировании проектов, 2020 г.



Рис. 8. Готовность населения оказывать нефинансовую помощь в реализации проекта инициативного бюджетирования, 2020 г.

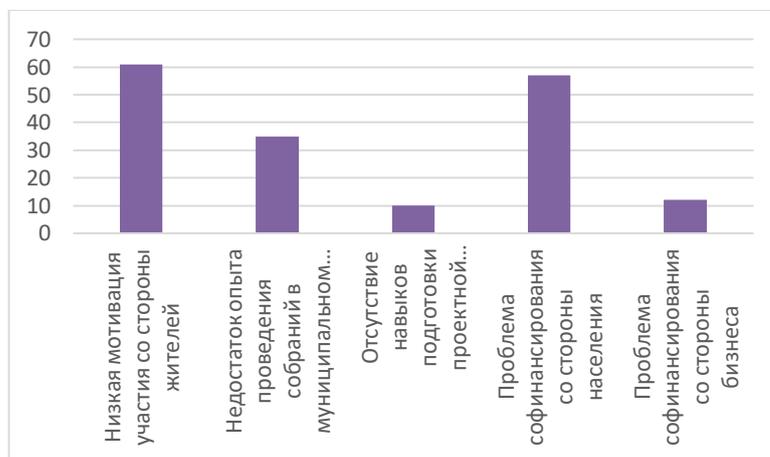


Рис. 9. Оценка населением проблем реализации инициативного бюджетирования, 2020 г., %

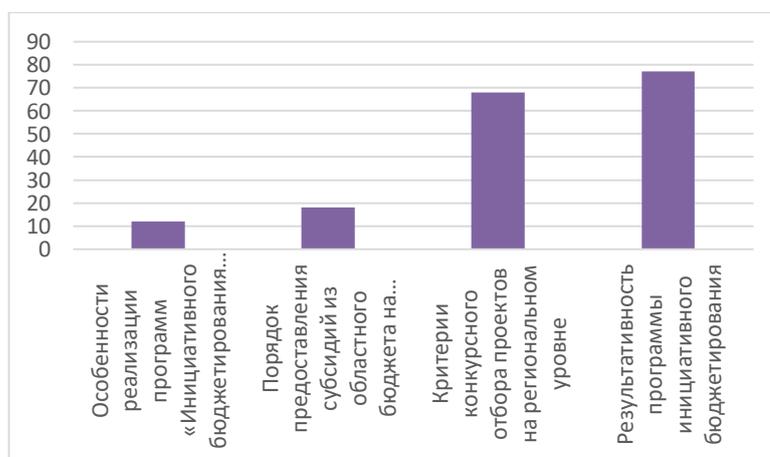


Рис. 10. Уровень заинтересованности населения в вопросах инициативного бюджетирования, 2020 г., %

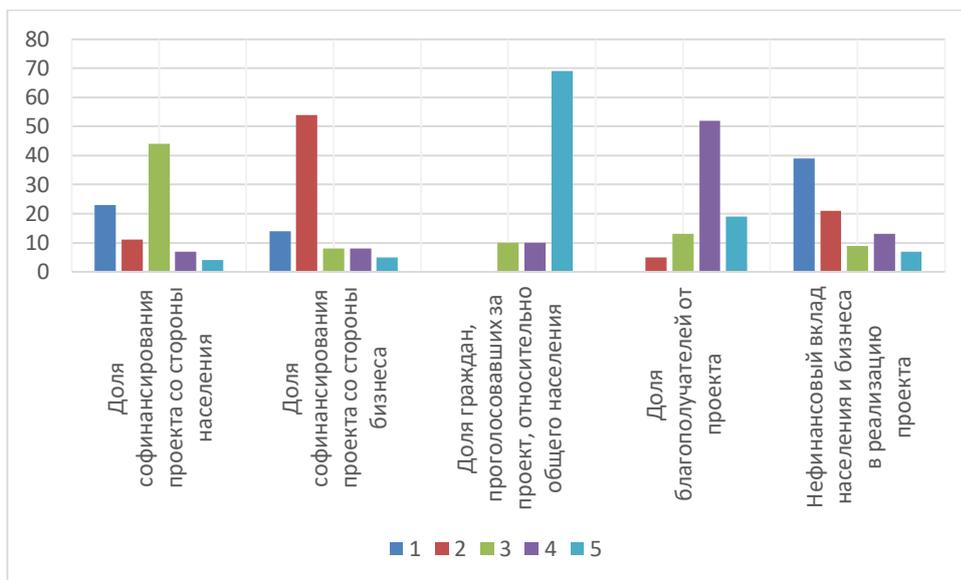


Рис. 11. Оценка значимости населением значимости критериев конкурсного отбора, 2020 г., %

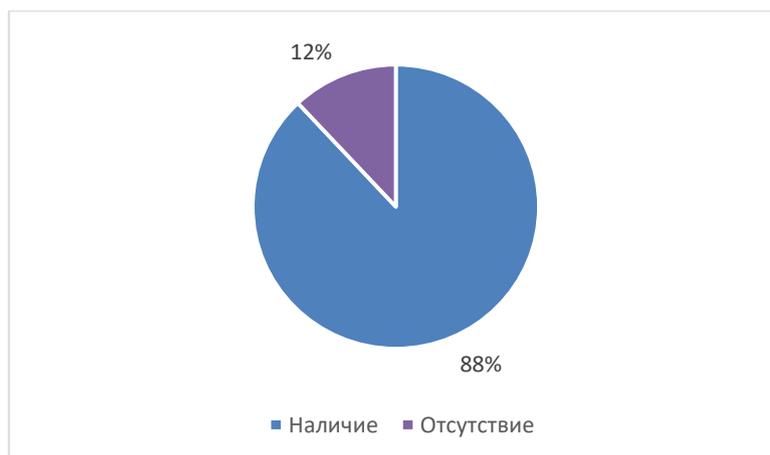


Рис. 12. Оценка населением наличия связи между внедрением оценки программ (проектов) инициативного бюджетирования и повышением качества их реализации, 2020 г.

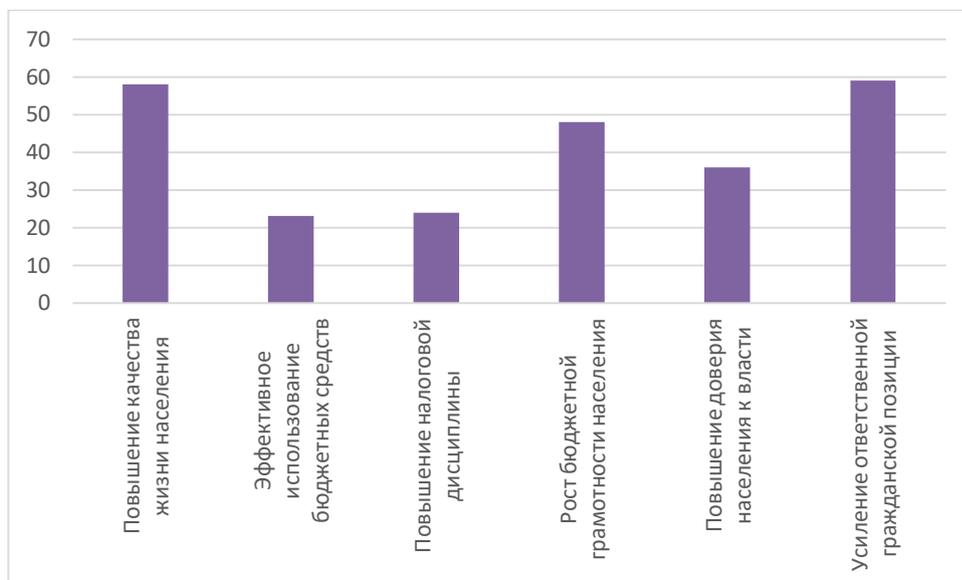


Рис. 13. Оценка потенциальных эффектов от реализации инициативного бюджетирования, 2020 г., %

Приложение 9. Дополнительная информация по кейсам инициативного бюджетирования в Брянской области



Рис. 1. Результат создания и обустройства «Площади Славы» в с. Медвёдово Клинцовского района Брянской области



Рис. 2. Результат благоустройства территории Парка культуры и отдыха п. г. т. Клетня



Рис. 3. Результат создания комплекса ГТО в г. Унеча

Приложение 10. Вопросы обращений в органы МСУ в ходе проведения апробации оценки проектов инициативного бюджетирования на местном уровне

С целью выявления значений по некоторым показателям оценки проектов инициативного бюджетирования, были направлены обращения в органы местной власти

Медвёдовского сельского поселения, Унечского и Клетнянского городских поселений. В обращениях были указаны следующие вопросы:

1. Сколько всего представителей власти приняли участие в реализации программы инициативного бюджетирования?
2. Предоставлялась ли возможность для представителей местных органов власти пройти обучение по вопросам взаимодействия с населением?
3. Сколько представителей местной власти, занимающихся реализацией инициативного бюджетирования, прошли обучение по вопросам взаимодействия с населением?
4. Могли бы Вы поделиться проектной документацией по реализации инициативного бюджетирования в Вашем населённом пункте (заявка на участие в конкурсном отборе, сметы проектов, протоколы собраний граждан, информационные объявления и другие, имеющиеся в наличии)?
5. Проводилось ли системное информационное сопровождение реализации инициативного бюджетирования в СМИ/других средствах информирования жителей, а именно, на следующих этапах: старта программы, определения местных проблем, проведения итогового собрания по определению проекта?
6. Осуществлялось ли нефинансовое участие в реализации проекта со стороны населения и бизнеса?
7. В какой степени были исполнены запланированные затраты по проекту?
8. Каково количество благополучателей, непосредственно пользующихся результатами проекта?
9. В какой степени были реализованы запланированные результаты по проекту?