

## **Риски и особенности реализации инициативного бюджетирования в городских округах**

### **Risks and features of the implementation of proactive budgeting in urban districts**

*Кураколов М.В., Шевелев М.А.*

*M.Kurakolov , M.Shevelev*

В статье рассматриваются актуальные вопросы реализации практик инициативного бюджетирования в городских округах. Процессы, оказывающие значительное влияние на развитие процедур вовлечения граждан в решение вопросов местного значения. Рассмотрена проблема отступления от принципов партисипаторной демократии, на соблюдении которых должна базироваться реализация проектов инициативного бюджетирования, возникновение рисков неэффективности муниципального и государственного управления и снижения доверия к власти со стороны населения. Представлен процесс формирования действующих механизмов инициативного бюджетирования в крупных муниципальных образованиях, актуальность комплексного междисциплинарного анализа действующих моделей на территории Российской Федерации. Обосновывается актуальность инициативного бюджетирования как инструмента формирования инициативных граждан для решения волнующих их проблем.

In article topical issues of realization the practician of initiative budgeting in city districts are considered. The processes having a considerable impact on development of procedures of involvement of citizens in the solution of questions of local value. The problem derogation from the principles of partisipatory democracy on which respect implementation of projects of initiative budgeting, emergence of risks of inefficiency of municipal and public administration and decrease in trust to the power has to be based from the population is considered. Process of formation of the operating mechanisms of initiative budgeting in large municipal units, relevance of the complex cross-disciplinary analysis of working models in the territory of the Russian Federation is presented. The relevance of

initiative budgeting as instrument of formation of initiative citizens for the solution of the problems concerning them is proved.

**Ключевые слова:** инициативное бюджетирование, городские округа, местные инициативы, территориальное самоуправление, муниципальный проект.

**Key words:** initiative budgeting, city districts, local initiatives, territorial self-government, municipal project.

## **Введение**

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в апреле 2017 года был дополнен целым рядом новых положений. Одно из них внесло иное понимание термина городской округ - «один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями» (а не разновидность городского поселения, как было ранее).[1,3,4]

Одновременно предусмотрена возможность осуществления нескольких видов преобразований муниципальных образований с согласия их представительных органов, а также объединения всех поселений, входящих в муниципальный район, с городским округом.[1,2,7]

По данным Министерства юстиции в Российской Федерации на 1 марта 2018 года насчитывалось 592 городских округа; 3 городских округа с внутригородским делением (города Махачкала, Самара, Челябинск); 19 внутригородских районов в городских округах. 40 городских округов обладают статусом ЗАТО, 12 городских округов и одно внутригородское муниципальное образование в г. Москве (бывший городской округ Троицк) – статусом наукограда. Площадь городских округов составляет от 1 кв. км (поселок Горный Забайкальского края) до 91,8 тыс. кв. км (Среднеканский городской округ Магаданской области).[12]

Наиболее активно процесс организации городских округов идет в Московской области, Пермском крае, Белгородской, Калининградской

областях. В 2017 году появились 27 новых городских округов, при одновременном уменьшении, на 348 числа сельских поселений. Изменения в структуре муниципальных образований непосредственно затрагивают процессы развития инициативного бюджетирования (далее – ИБ) в Российской Федерации[13]

Развитие инициативного бюджетирования в последние годы характеризуется переходом от экстенсивного развития - вовлечения большего числа территорий в использование механизма ИБ в решении местных вопросов, в первую очередь по восстановлению и строительству социальной инфраструктуры, к интенсивному - выдвижению и реализации гражданами инновационных социальных проектов.

И наиболее отчетливо этот тренд заметен в крупных населенных пунктах – городах и агломерациях. С учетом глобальных тенденций урбанизации жизни населения земного шара и проводимой широкой дискуссии об объединении существующих муниципалитетов и отдельных городов в сравнительно новые территориальные образования– агломерации<sup>1</sup>, важно провести подробный анализ существующего состояния феномена инициативного бюджетирования именно в городах.

Механизм Проекта по поддержке местных инициатив в Кировской области создавался по методологии одноименной Программы поддержки местных инициатив (ППМИ) Всемирного банка и изначально рассматривался в качестве инструмента вовлечения граждан в решение местных проблем в сельской местности. Однако достаточно быстро руководству региона стало понятно, что необходимо разработать дизайн аналогичного механизма для вовлечения в местное самоуправление населения городских округов. Это связано со спецификой концентрации жителей в городских округах. Из 1,3 млн. жителей более половины на тот момент проживали в 6 городских

---

<sup>1</sup> При этом следует отдавать отчет в том, что рост числа муниципальных образований в форме городских округов, лишь отчасти пересекается с тенденцией роста агломераций. Значительный рост числа городских округов в Российской Федерации вызван, прежде всего, укрупнением муниципальных образований и особенностями межбюджетных отношений в Российской Федерации.

округах, из которых 5 округов являлись традиционными крупными социально-экономическими центрами региона с численностью жителей от 500 тыс. человек (город Киров) и 80 тыс. человек (город Кирово-Чепецк) до 28-35 тыс. человек (город Слободской, а также города Вятские Поляны и Котельнич), кроме того на территории области располагался 1 городской округ ЗАТО «Первомайский» с численностью 6,5 тыс. человек.

### **Основная часть**

Появление конкурса для городских округов в Кировской области было обусловлено желанием создать равные возможности для всех жителей региона в реализации проектов, инициированных в отношении строительства, ремонта и благоустройства объектов местной социальной инфраструктуры. Если на первом этапе вовлечения жителей в 2010 году приоритетной являлась задача вовлечения сельского населения, то уже к 2012 году появилось понимание, что в городских округах также имеется запрос на поддержку инициатив активных граждан. Это было связано как с наличием сельских территорий в составе городских округов, которые практически не отличались от многих сел и деревень по качеству местной инфраструктуры, так и с запросом социально активных групп, которые были заинтересованы в совместном решении местных задач с сотрудниками муниципальных администраций. Принципиальным моментом создания нового конкурса в составе действующего проекта при этом стало сохранение целей реализации ППМИ и основных правил участия граждан, разработанных для городских и сельских поселений и закреплённых в Постановлении «О реализации проекта по поддержке местных инициатив в Кировской области».[8] (далее – Постановление).

Следует подчеркнуть некоторые характерные черты деятельности органов местного самоуправления в тот период времени. Системы взаимодействия муниципалитетов с местными жителями строились скорее на принципах необходимости обеспечения участия в выборах, нежели на решении вопросов местного самоуправления. Отсюда главная проблема –

отсутствие в администрациях разработанных стандартов и механизмов реагирования муниципальных служащих на поступающие инициативы граждан. Не были разработаны и внедрены методические материалы по формам самоорганизации граждан (ТОСов, общественных объединений и др.). Практически отсутствовали системы обучения граждан механизмам реализации инициатив, навыки проектной деятельности с одновременным участием граждан-инициаторов и сотрудников муниципалитетов. В целом существовавшая система управления городским хозяйством была настроена скорее на реагирование на жалобы и негативную критику, нежели на конструктивное взаимодействие и обратную связь от населения.

В городских округах отсутствовали рабочие механизмы гражданского контроля за реализацией проектов муниципалитетом, как на этапе подготовки технической документации, так и на этапе выполнения работ подрядчиками.

И самое главное, система управления городскими округами и расходование средств на восстановление, и строительство социальной инфраструктуры были непрозрачны. Наличие мероприятий в форме публичных слушаний по бюджету и отчетов муниципальных депутатов лишь подтверждало непрозрачность принимаемых решений в части расходования средств городского бюджета.

Несмотря на достаточно широкое и подробное толкование того, чем является инициативное бюджетирование в Российской Федерации [11,14] при разработке дизайна практики в конкретном регионе важно знать, какие цели планируется достигать с помощью данного инструмента. Как показывает практика, наиболее часто встречаются следующие цели:

- Снижение иждивенческих настроений населения;
- Большая вовлеченность депутатов местных органов власти;
- Отработка новых форм взаимодействия власти и социально ответственных НКО и бизнеса при решении локальных задач;
- Повышение эффективности бюджетных расходов и уровня бюджетной грамотности населения;

- Вовлечение населения в процессы городского и регионального развития.

Каждая из этих целей оказывает влияние на приоритизацию программ развития ИБ. В Кировском регионе изначально выбранный властью региона основной вектор развития ИБ был связан с необходимостью снижения так называемых «патерналистских», иждивенческих настроений граждан. Реализация проектов основывалась на своде правил совместной деятельности администрации региона, муниципалитетов и жителей, заключенных в нормах Постановления. Власть фактически брала на себя обязательства финансово и институционально поддерживать тех граждан, которые проявляют собственную инициативу. При этом под «местной инициативой» понималось не только высказывание желания типа - «сделайте нам дорогу», но и готовность участвовать в строительстве, ремонте или благоустройстве объектов, брать на себя часть ответственности: по проектированию технического задания, по финансированию, по контролю за ходом работ, и, наконец, по бережной эксплуатации объекта.

Исходя из заявленных целей, главными критериями оценки заявок в конкурсном отборе были определены показатели вовлеченности граждан на всех этапах реализации проекта от выбора объекта до контроля за ходом выполнения работ.

Учитывая важность совместной деятельности жителей и местной власти, на первом этапе реализации проектов в городских округах было важно разъяснить жителям, что участие в проекте это не очередная имитация деятельности, а реальная возможность привлечь достаточно серьезные суммы в местный бюджет для решения насущных вопросов самих жителей, основанная на региональных нормативно-правовых актах.

Данный этап работы в небольших населенных пунктах достаточно успешно проходил при участии консультантов, сопровождавших проведение итоговых собраний и мероприятий по выбору объектов для участия в ППМИ. И это было связано с достаточно четко очерченными границами населенных

пунктов и пониманием того, кто является их жителями. Даже в крупных деревнях и селах с численностью от 1 тысячи человек были созданы и успешно функционировали формы принятия местных решений согласно действующему законодательству в сфере местного самоуправления. Если было невозможно провести общее собрание всех жителей – проводились конференции с предварительными собраниями граждан, если же и это было проблематично, местными депутатами организовывалось проведение опросов в соответствии с уставами муниципалитета. Таким образом, определение показателей вовлеченности населения для поставленных целей, связанных со снижением иждивенчества, технически было организовано достаточно качественно.

Как показал многолетний опыт реализации проектов в городах региона, важность целеполагания на первом этапе сложно переоценить<sup>2</sup>. Учитывая заявленные цели в регионе ответственным подразделением был выбран Департамент социального развития. По мнению большинства местных экспертов, реализация социального проекта, которым, несомненно, является Кировский Проект по поддержке местных инициатив в Кировской области, был бы в гораздо меньшей степени эффективен, если бы его реализацией занимался, например, блок правительства, отвечающий за внутреннюю и информационную политику.

Тесные связи, традиционно формируемые между указанным блоком и муниципалитетами, не всегда положительно воздействуют на взаимодействие муниципалитета и жителей, так как зачастую противоречат интересам сторон и негативно влияют на формирование доверия друг к другу. При этом следует отметить, что, если бы изначально выбор, с точки зрения целеполагания, был ориентирован на повышение уровня влияния деятельности местных депутатов или на более тесное взаимодействие власти с бизнесом при решении локальных задач, назначение другого РОИВ качестве организатора и центра

---

<sup>2</sup> Кроме всего прочего определение целей влияет и на определение отраслевого министерства (регионального органа исполнительной власти далее РОИВ) которое будет курировать реализацию проекта ИБ.

управления проектом, вполне могло бы стать более эффективным решением.  
[5,6]

Завершая описание важности целеполагания необходимо отметить, что выбор цели напрямую влияет на выбор критериев оценки заявок участников. Не соответствие критериев оценки заявок в конкурсном отборе целям проекта вносит дисбаланс в отношения всех участников. К примеру, если в нормативных документах заявляется, что важнейшей целью реализации проекта ИБ в регионе является вовлечение граждан в принятие решений на местном уровне, а из критериев оценки наиболее важным и значимым является критерий софинансирования заявки со стороны населения, то данный подход изначально будет формировать различные риски и, как следствие, усиливать недоверие к органам власти.

Прежде чем рассмотреть состав участников ППМИ, необходимо отметить, что от одного населенного пункта по установленным правилам в Кировской области может быть подана одна заявка на конкурс поселений. При участии в конкурсе муниципальных районов, от муниципалитета может подаваться до трех проектов без ограничения по месту реализации (населенному пункту). Таким образом, традиционно участниками конкурса в рамках Проекта по поддержке местных инициатив являются муниципальные образования. Они являются заявителями на конкурс инвестиционных проектов. Со-заявителями фактически являются представители (председатели) инициативных групп граждан, которые выбираются и утверждаются на общих собраниях и иных мероприятиях в форме конференций или заседаниях местных дум (в случае проведения опросов). Таким образом, в конкурсах сельских и городских поселений, а также при участии более крупных образований в форме муниципальных районов участником проекта, по сути, является рабочая группа из населения отдельного населенного пункта (инициативная группа) и администрации соответствующего муниципального образования (глава администрации).



В городах и крупных районных центрах изначально предполагалась ежегодная реализация гораздо большего числа проектов в каждом населенном пункте. Так как число инициаторов предугадать было практически невозможно, было принято решение не ограничивать количество заявок от одного муниципалитета, участвующего в конкурсе городских округов. При этом установить декларативный принцип, что городской округ (а впоследствии и городское поселение - по желанию) принимая решение об участии в ППМИ на следующий год фактически декларирует свое обязательство по поддержке от имени городской администрации всех заявок, поданных на конкурс. Данная декларация подтверждается обязательной гарантией со стороны городского муниципалитета осуществить софинансирование в размере не менее 10% от фактической стоимости победивших в конкурсе проектов.

Преобладание в городах небольших инициатив жителей, которые не затрагивают интересов всех проживающих в городе граждан, и невозможность оценить степень вовлечения граждан в реализацию конкретных инициатив, привели к необходимости принципиальных изменений в нормативную документацию в части определения состава участников проекта.

Так при разработке дизайна городского конкурса методологически были сформулированы понятия «инициатор» и «целевая группа». Инициатором стали называть физическое лицо или группу лиц, которые выходят с инициативой о реализации определенного местного проекта в администрацию муниципалитета. Второй термин был включен отдельным понятием в Постановлении, согласно которому «целевая группа - группа населения, самоорганизованная на основе общности интересов с целью решения вопросов местного значения, непосредственно получающих пользу от реализации инвестиционной программы (муниципального проекта)». [8]

Таким образом, ключевым для понимания стала необходимость самоорганизации граждан для участия в конкурсе городских округов ППМИ. Данное требование подразумевает, что конечным участником со стороны

населения выступает не одно или несколько лиц, проживающих на определенной территории, а группа самоорганизованных граждан. При этом в дизайне городского конкурса была предусмотрена возможность самоорганизации по двум типам: по месту жительства и по социальному участию.

Первый тип предполагает самоорганизацию жителей в наиболее распространенных организационно-правовых формах: территориально-общественное самоуправление (далее ТОС), товарищество собственников недвижимости или жилья (далее ТНС и ТСЖ), жилищно-строительный кооператив (далее ЖСК). Порядок организации данных типов общественной самодеятельности достаточно подробно изучен и описан на сегодняшний день.[10,15] Второй вид предполагает совместное членство участников целевых групп в общественных организациях различных типов - это общественные организации, основанные на членстве; профсоюзные организации и иные, за исключением политических партий и движений. Принципиальными моментами для участия в ППМИ социальных самоорганизованных целевых групп стали следующие:

- наличие устава, при этом организация в соответствующем законодательством может не регистрироваться в качестве юридического лица;
- соответствие заявленной инициативы видам деятельности общественной организации;
- наличие членства участников.

Создание целевых групп в городских округах, по сути, решило проблему границ участников и учета степени вовлеченности жителей в реализацию ППМИ. На основе этого определения организаторам удалось сформировать достаточно прозрачные и сопоставимые показатели оценки отдельных самоорганизованных групп, на основании чего появилась возможность проводить конкурсный отбор заявок с прозрачными условиями состязательности и, как следствие, с высоким уровнем доверия к результатам со стороны участников.

Организация и проведение конкурсных процедур – вершина работы проектного центра любой из практик ИБ. ППМИ Кировской области не исключение. По методологическому описанию, принятому современными экспертами в сфере ИБ, проектным центром Кировской области в части реализации ППМИ является организатор конкурсного отбора - министерство социального развития Кировской области, которое выполняет следующие функции:

- осуществляет координацию и взаимодействие с органами местного самоуправления по реализации проекта по поддержке местных инициатив в Кировской области, направленного на реализацию инвестиционных программ (муниципальных проектов) (далее - Проект), в целях организации проведения конкурсного отбора;
  - формирует план-график реализации Проекта;
  - определяет дату проведения конкурсного отбора;
  - определяет даты начала и окончания приема инвестиционных программ (муниципальных проектов) на участие в конкурсном отборе (далее - заявка);
- уведомляет муниципальные образования о проведении конкурсного отбора;
- обеспечивает ведение и администрирование информационной системы управления заявками;
- осуществляет проверку соответствия инвестиционных программ (муниципальных проектов), представленных муниципальными образованиями на конкурсный отбор, установленным условиям;
- обеспечивает прием, учет и хранение поступивших от муниципальных образований заявок, а также документов и материалов к ним;
- размещает на портале социальных услуг Кировской области в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" по адресу:

<http://www.socialkirov.ru>:

- перечни допущенных к участию в конкурсном отборе инвестиционных программ (муниципальных проектов) - не менее чем за 5 рабочих дней до даты проведения конкурсного отбора,
- результаты конкурсного отбора - в течение 5 рабочих дней после принятия решения конкурсной комиссией о его результатах.

Основой институциональной инфраструктуры сопровождения ППМИ в Кировской области является офис консультантов инициативного бюджетирования (ООО «Актив-Альянс»). Специалисты данной организации на контрактной основе ежегодно сопровождают работу региональных муниципалитетов по вовлечению граждан в реализацию ППМИ на всех этапах с 2010 года. В городских проектах работа консультантов оказалась незаменима при формировании культуры управления работой с населением. Для региона участие консультантов интересно еще и накоплением опыта, который специалисты привозят из других регионов. К примеру, участие специалистов офиса консультантов инициативного бюджетирования в сопровождении и обучении участников проектов инициативного бюджетирования в других субъектах Российской Федерации (Пермский край, Красноярский край, Ямало-ненецкий автономный округ, Республика Башкортостан и другие) позволило в 2018 году провести swot-анализ региональной системы проектов инициативного бюджетирования, которая была обсуждена на секции кировского Гражданского форума – 2018 «Риски и перспективы развития проектов инициативного бюджетирования в Кировской области».[9]

Таблица 1.

Итоги swot-анализа реализации проектов инициативного бюджетирования в Кировской области (Офис консультантов инициативного бюджетирования, ноябрь 2018 года)

Проекты инициативного бюджетирования в Кировской области	
<b>Сильные стороны</b>	<b>Слабые стороны</b>
<p>1. Качество вовлечения граждан в реализацию проектов инициативного бюджетирования (технологии, операционное руководство, консультанты, документирование). Как следствие – самое большое количество вовлечённых в реализацию на всех стадиях и снижение рисков</p> <p>2. Формирование и функционирование регулярных инициативных групп (инициаторов микро-проектов ИБ)</p> <p>3. Статистический учёт и возможность идентификации благополучателей (целевых групп)</p> <p>4. Устойчивые, сбалансированные и соответствующие целям критерии оценки и отбора (качественные и количественные), корректировка при необходимости в следующем цикле (например, ППМИ)</p> <p>5. Механизмы контроля, нацеленные на результат, проверенные временем и прокуратурой, КСП и др.</p>	<p>1. Дефицит бюджета</p> <p>2. Наличие существенных ограничений:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• типология</li> <li>• количество заявок от 1 участника</li> <li>• сумма субсидии</li> <li>• типы самоорганизации инициативных групп</li> </ul> <p>3. Слабое взаимодействие между проектными центрами</p> <p>4. Дефицит кадров («с горящими глазами») в муниципалитетах</p> <p>5. Усталость от ИБ (отсутствие других бюджетных возможностей)</p>
<b>Возможности</b>	<b>Угрозы</b>
<p>1. Расширение типологии проектов ИБ:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• мероприятия – event: праздники, соревнования, конкурсы и т.д. (в рамках полномочий МО);</li> <li>• НКО (например, ДПО в Башкортостане)</li> <li>• снятие ограничений в рамках муниципальных полномочий</li> </ul> <p>2. Реализация масштабных проектов регионального уровня (Сахалинская область, Португалия)</p> <p>3. Инклюзивность</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• молодёжные проекты (Сахалинская область)</li> <li>• муниципальный уровень (Ямало-Ненецкий АО)</li> <li>• туризм (Тверская область)</li> <li>• люди с ограниченными возможностями</li> </ul> <p>4. Закон об ИБ как гарантия стабильного развития</p> <p>5. Центр муниципального развития</p>	<p>1. Потеря доверия граждан (отсутствие внутреннего интереса)</p> <p>2. Смещение интереса чиновников на федеральные проекты. Как следствие: подмена «участия граждан» «учётом мнения населения»</p> <p>3. Раздувание бюрократии (ужесточение законодательства, требования к участию, надзорные органы).</p> <p>4. Недостатки системы государственного и муниципального заказа</p>

(например, координация проектов ИБ на базе АСМО) 6. Муниципальный факультет (Пермский край) 7. Единый портал ИБ («Живём на Вятке»)	
--	--

\*\*\*Источник: SWOT-анализ проектов инициативного бюджетирования в Кировской области [Электронный ресурс]: Страницка Офиса консультантов инициативного бюджетирования в Facebook.URL:<https://www.facebook.com/consultantib/photos/a.1779480418754527/2038895742812992/?type=3&theater>

Прежде чем перейти к рассмотрению рисков по реализации проектов ППМИ в городских округах следует обратить внимание на историю ИБ в регионе. В Кировской области процесс укрупнения муниципалитетов с разной степенью активности проходит в течение последних 15 лет. Со времени начала реализации первого ППМИ в 2010 году процессы укрупнения в основном были связаны с объединением нескольких сельских поселений в одно муниципальное образование. Исключение составил Свечинский район, где в 2010 году в качестве эксперимента при укрупнении муниципалитетов полномочия Свечинского городского поселения были переданы муниципальному образованию «Свечинский муниципальный район».

В указанных процессах объединения муниципалитетов с позиции реализации Проекта по поддержке местных инициатив и его целей реализации в регионе важнейшим принципиальным моментом для региона стало сохранение количества заявок, которые могут представить жители объединенных территорий на конкурс. Технически сделать это было не сложно, добавив специальное уточнение в Постановление. Система управления проектом на данных территориях тоже не претерпела существенного изменения, так как, по сути, на каждой территории бывшего поселения остались территориальные отделы, специалисты которых стали кураторами ППМИ, осуществляющими взаимодействие с инициаторами и инициативными группами.

В ближайшее время в Кировской области предполагается создание двух городских округов на базе существующих муниципальных районов путем объединения следующих муниципальных образований:

муниципального района, городского поселения, являющегося одновременно районным центром, и сельских поселений, входящих в состав района. В данном случае также планируется сохранить количественные ограничения по подаче заявок, действовавшие на территории до процесса объединения. Однако наряду с данным решением, которое технически реализуемо, возникают сложности другого порядка.

Первое принципиальное различие участников в конкурсах поселений и городов. Как уже говорилось, сам характер инициатив для небольших населенных пунктов и городов (поселков) с численностью проживающих от нескольких до десятков тысяч жителей очень разный. По сути, руководству нового образования для поддержки всех уровней местных инициатив необходимо будет создать собственную систему отбора участников, которые будут готовить заявки на региональный конкурс.

С одной стороны, необходимо поддерживать создание и благоустройство общественных пространств и мест, необходимых всему населению района, что требует повышения качества технологий работы с населением в части замысла проектов, вовлечения больших и разносторонних социальных групп, а, кроме того, выстраивать политику поддержки инициатив с учетом возможностей федеральных программ, которые до формирования городских округов не появлялись или редко появлялись на данных территориях. Это направление работы требует развития различных форм поддержки работы самоорганизованных групп граждан в формах ТОС, ТСЖ, различных НКО и др. Следовательно, данное направление потребует квалифицированных кадров в местном самоуправлении, что является самостоятельной проблемой.

С другой стороны, необходимо уделить внимание малым группам, с решением их проблем на своих территориях. И, кроме того, необходимо уделять достаточное внимание сельским территориям, самостоятельным исторически живущим отдельным деревням и селам. При большом количестве местных проблем и недостатке финансирования, сформировать эффективно

действующую систему поддержки местных инициатив одновременно для жителей, живущих культурой города и жителей, живущих культурой близких отношений в деревне, крайне непростая задача.

Второе, на что необходимо обратить внимание, это выбор на местном уровне проектов, заявленных в рамках реализации ППМИ, которые будут финансово поддержаны из местного бюджета. На сегодняшний день проблема недостаточности средств в местных бюджетах уже приводит к отказу от поддержки отдельных инициатив в поселениях и районах. И в каждом случае принятию решения об отказе в поддержке предшествует достаточно масштабная работа администрации поселения с депутатами, жителями, представителями бизнес сообщества по разъяснению и обоснованию выбора поддерживаемых инициатив. Правил отбора проектов на муниципальном уровне на сегодняшний момент не установлено, так как отбор победителей производится на региональном уровне. По умолчанию полагается, что ответственность за поддержку проектов на местном уровне несут депутаты местных дум, которые своим решением определяют, какие заявки будут поданы на региональный конкурс. При новой структуре управления в городском округе принятие депутатами решения об отказе в поддержке тех или иных инициатив без детального разъяснения и правил отбора проектов несет риски роста недоверия к власти и, как следствие, может поставить под угрозу реализацию в целом механизма ППМИ в регионе.

Решением данных противоречий могло бы стать разделение конкурса городских округов на два отдельных: для заявок поданных самоорганизованными группами граждан по месту жительства и для заявок граждан самоорганизованных по социальным интересам. В этом случае и сельские территории, и дворовые участки могли бы быть участниками конкурса с формой самоорганизации в виде территориального общественного самоуправления.

Как показала многолетняя практика участия ТОСов в реализации Проекта по поддержке местных инициатив в городских округах Кировской



области, деятельность самоорганизованных групп граждан в данной юридической форме, не требующей обязательной регистрации юридического лица, позволяет наиболее удобно и практично взаимодействовать активистам, общественным лидерам, проживающим на территории ТОС с представителями органов местного самоуправления.

Главное преимущество ТОСов по сравнению с другими формами самоорганизации граждан по месту жительства в свободе установления границ, в которых можно реализовать местные полномочия. В ТОС могут быть включены как один многоквартирный дом, так и несколько домов, а также в границы деятельности можно включить прилегающие улицы, тротуары, детские-спортивные площадки, скверы и другие муниципальные территории. Установление четких границ, способствует появлению соседствующих ТОСов, которые впоследствии могут совместно участвовать в реализации проектов инициативного бюджетирования.

Во-вторых, не требуются дополнительные бюрократические процедуры, связанные с ведением бухгалтерии и прочей отчетностью, которая всегда сопутствует деятельности юридических лиц. Взаимодействие же жителей с органами местного самоуправления достаточно подробно прописано в действующем законодательстве и происходит на основании Устава ТОС.

В-третьих, преимущество территориального общественного самоуправления заключается в соответствии полномочий ТОСа полномочиям МСУ. В перспективе создания городских округов, создание ТОСов в сельских территориях должно позволить более качественно и ответственно взаимодействовать руководителям ТОС с администрацией городского округа при решении задач на местном уровне, что должно в целом повысить внимание к сельским территориям.

При формировании современной системы управления ППМИ в городских округах Кировской области можно отметить следующие типовые

моменты, которые могут быть тиражируемы в качестве положительных примеров организации городского управления:

Первое. Администрация городов, а в городе Кирове руководство районных территориальных управлений, на первом этапе стремилось в первую очередь вовлечь жителей сельских местностей, входящих в состав городского округа. Это связано как с тем, что проблемам этих территорий в рамках текущего управления уделялось второстепенное внимание, так и большей концентрацией инициативных жителей, готовых объединиться ради решения своих проблем. В центре города такое объединение в большей степени соответствовало социальным группам, нежели жителям, объединенным по территориальному признаку. Однако, достаточно быстро, после появления первых результатов работы – детских и спортивных площадок, отремонтированных дорог и пешеходных тротуаров, благоустроенных дворовых территорий, а также появления инициаторов, обладающих знанием и пониманием относительно правил участия в городском конкурсе ППМИ, для представителей администрации приоритетность участия жителей сельских территорий практически, сошла на нет. Приоритетом стало управление обращениями граждан, отбор инициаторов, способных довести свой проект до логического завершения. Вторая особенность - в каждом городе или городском поселении, принимающим участие в конкурсе городских округов ППМИ, сложилась своя система работы с населением. Эта система в зависимости от масштаба и сложности, тем не менее всегда включала следующие основные этапы работы:

- Информирование о проекте;
- Прием обращений граждан и разъяснительная работа для понимания возможностей инициатора и правил взаимодействия;
- Предварительная работа (сбор инициатив и заявлений инициаторов, обучение инициаторов, составление графика работ на местном уровне, подготовка смет, проведение

предварительной работы с населением по вовлечению в реализацию проекта;

- Проведение итогового мероприятия (собрания, конференции) с участием внешнего консультанта;
- Подготовка заявки на конкурс (сбор документов и информации об актуальности проекта);
- Подписание соглашений о предоставлении субсидии;
- Отбор подрядчика и контроль за ходом выполнения работ;
- Завершающие мероприятия.

Как показала практика, этот объем по каждому проекту требует достаточно качественного взаимодействия различных муниципальных органов власти и инициатора (инициативной группы). Достижение слаженности работы обеспечивается через куратора. В крупных городах (Киров) такими кураторами фактически становится представитель территориального управления, как правило, из организационного отдела. Его помощниками (а по факту – кураторами на низовом уровне) становятся представители центров местной активности (далее ЦМА).

Немного подробнее остановимся на том, что такое – центр местной активности. В городе Кирове первый ЦМА появился в 2010 году по инициативе Натальи Алексеевны Катаевой, в то время – эксперта "Агентства муниципального развития", сегодня – члена Общественной палаты Кировской области. [15] Он стал адаптированной к вятской реальности версией Центра активных людей (ЦАЛ) польского Кракова и российского Нижнего Новгорода. В идее появления ЦМА лежит желание городских властей наладить тесный контакт с населением и помочь решить местные проблемы. ЦМА - не специально созданная организация, а способ решения конкретных проблем локальных территорий (двор, улица, микрорайон) силами людей, проживающих на этой территории [17].

На сегодняшний день в городе Кирове действует 21 центр местной активности, которые занимаются следующими видами деятельности:

- организуют личный прием населения должностными лицами органов местного самоуправления;
- осуществляют прием письменных и устных обращений граждан;
- консультируют население по вопросам, входящим в компетенцию органов местного самоуправления;
- информируют граждан о деятельности органов местного самоуправления, в том числе о результатах рассмотрения обращений;
- оказывают информационную и методическую помощь гражданам в вопросах, связанных с созданием и осуществлением деятельности ТОС;
- оказывают помощь в реализации проектов-участников городских конкурсов и ППМИ;
- оказывают помощь в организации праздников и досуговых мероприятий во дворах.

Сотрудники ЦМА являются, как правило, штатными сотрудниками муниципалитетов, их рабочие места расположены в различных муниципальных учреждениях (библиотеках, домах культуры, клубах и др.), которые функционируют как первичные ячейки взаимодействия с населением. Для жителей такая организация достаточно удобна, так как, получая информацию о возможностях реализации своей инициативы, они могут предварительно проконсультироваться и получить доступную информацию от кураторов, которые уже обладают опытом и пониманием решения местных проблем через участие в ППМИ, а также хорошо знают местную территорию и ресурсные возможности администрации города.

В небольших городах функции куратора, как правило, возложены на одного специалиста администрации. Чаще всего им становится заместитель главы администрации города, который при реализации проекта в своем

городском округе строит систему работы с населением с использованием ресурсов своих отделов и сотрудников.

Однако наиболее эффективным способом управления городскими проектами ППМИ можно назвать систему, созданную в городе Кирово-Чепецке. Особенность данной системы заключается в желании главы и администрации города создать стандарт работы с населением. От момента обращения до последующего регулярного взаимодействия с постоянно действующими сообществами местных инициатив. Основная работа по созданию указанного стандарта была основана на следующих точках взаимодействия:

- создана структура управления по работе с населением, включающая специализированный отдел организационного обеспечения и рабочие группы при главе администрации для координации работы, включающие специалистов технического отдела, по финансам, по земельным и имущественным отношениям);
- организовано оперативное реагирование на всевозможные формы обращения граждан с инициативами (главное – оперативный ответ: реализация каких инициатив возможна, а если конкретная инициатива невозможна, то с обязательным разъяснением – почему нельзя);
- обеспечено постоянное непрерывное информирование и разъяснительная работа со всеми группами горожан (инициаторы, бизнес, бюджетники, некоммерческие организации и др.).

В составе инструментария по работе с населением были созданы: страничка проекта на сайте администрации, социальные группы, программы обучающих семинаров, различные методические материалы, кроме того были разработаны практические алгоритмы действий по конкретным типовым

задачам. Установленные в администрации стандарты предполагают работу главного принципа поддержки: все инициативы имеют равные возможности.

Фактически можно говорить о формировании определенного типа культуры городского управления, которая включает некоторые правила работы. Во-первых, разделение ответственности участников: инициаторы обязаны проводить масштабную работу с населением и обеспечивать общественный контроль за ходом выполнения работ, муниципалитет при этом обязуется поддержать реализацию проекта с технической стороны (создать смету, решить технические проблемы, подготовить все необходимые согласования и т.п.) обеспечить финансовую поддержку, включая поиск возможных спонсоров. Во-вторых, в системе присутствует обязательное документальное оформление соглашений с инициаторами о реализации проекта, а также о последующем использовании и содержании объекта. Наличие данных договоренностей позволяет администрации города выстраивать не просто разовый проектный режим по решению одной местной проблемы, но создавать долгосрочные связи с активными, инициативными, неравнодушными горожанами, которые в свою очередь работают и по другим направлениям.

К примеру, опыт совместной реализации Проекта по поддержке местных инициатив в 2017 году администрации города Кирово-Чепецка и ТОС «Авангард» послужил началом реализации еще нескольких инициатив. Так были проведены следующие мероприятия и реализованы проекты:

*- в 2017-2018гг. во дворе проведены праздники «День Соседей» и «Елка в каждый двор», а также проводились регулярные субботники,*

*- в 2018 году представители ТОС приняли активное участие в обсуждениях по вопросам создания бренда города и благоустройства общегородских пространств,*

*- двор участник проекта «Комфортная городская среда» 2018 года,*

*- также ТОС принял участие во Всероссийском конкурсе практик ТОС – 2018 года.*

Ключевое значение для устойчивого развития практик ИБ имеет система критериев оценки заявок.

Как уже упоминалось выше, главными критериями оценки с точки зрения целеполагания для кировского проекта является вовлеченность населения. При этом вовлеченность оценивается не «по сбору подписей» или неопределенному «голосованию на сайте», а в комплексе мероприятий, которые предусматриваются инициаторами как входе реализации проекта, так и при последующей эксплуатации социального объекта. К таким критериям ним можно отнести:

- степень участия населения в идентификации проблемы и подготовке инвестиционной программы (проекта);
- уровень софинансирования инвестиционной программы (проекта) со стороны населения в денежной форме;
- уровень софинансирования инвестиционной программы (проекта) со стороны юридических лиц (спонсорская помощь) в денежной форме;
- участие населения (неоплачиваемый труд, материалы и др. формы) в реализации инвестиционной программы (проекта) при наличии соответствующего документального подтверждения (калькуляция, смета, другое);
- наличие общественного контроля за сохранностью и содержания объекта;
- обоснование социальной эффективности от реализации инвестиционной программы (проекта) (актуальность (острота) проблемы, эмоционально-духовное значение, количество прямых благополучателей, наличие мероприятий по охране окружающей среды).

В совокупности данные критерии составляют более 60% от максимального балла, что обеспечивает достаточно большие возможности управления конкурентоспособностью своей заявки для инициаторов. С учетом

исторического опыта и понимания объема финансирования ППМИ, предусмотренного на региональном уровне, квалифицированный участник способен уже на этапе подготовки заявки предварительно оценить шансы на успех в конкурсе. Этот аспект является достаточно важным в контексте формирования доверия населения к власти и формирования устойчивости проекта ИБ в системе муниципального самоуправления региона.

На практике понимание критериев участниками приводит к достаточно детальной и качественной подготовке заявки, которая фактически по определению является инвестиционным проектом. Как известно качество подготовки проекта непосредственно связано с достижением приемлемого результата от его реализации. Поэтому целесообразно рассмотреть, как информация о критериях оценки в городских округах влияет на весь ход реализации проекта на конкретном примере.

Наиболее востребованными проектами в городах за пять лет реализации стало благоустройство небольших местных территорий: как придомовых, так и отдельных общественных пространств, не привязанных к конкретным жилым домам. На небольшой размер проектов влияет главным образом бюджет проекта, который состоит из бюджетной субсидии из областного бюджета в размере не более 1 млн. руб., местных вкладов жителей и спонсоров, в среднем около 20% от стоимости проекта и обязательно софинансировании со стороны городского бюджета не менее 10%. Из данных финансовых показателей складывается, что стоимость проекта благоустройства в сумме около 1,5 млн. руб. – это достаточно дорогостоящий проект по меркам городского конкурса ППМИ в Кировской области. Инициаторами данных проектов выступают, как правило, активные местные жители, проживающие рядом с планируемым к обустройству местом. Чаще всего, это уже состоявшиеся авторитетные лидеры местных пространств – председатели домовых комитетов, ТСЖ, дворовые активисты и другие. Нередко социально ориентированные некоммерческие организации берут на себя роль инициаторов такого проекта.



Обращение инициаторов к кураторам городского муниципалитета осуществляется в течение всего года, но активнее всего перед стартом проекта в июле-августе. По итогам обращения должен быть совершен осознанный выбор инициатора: способен он возглавить и пройти весь путь от вовлечения жителей, проведения собраний до сбора вклада населения и контроля за подрядчиком, или – нет.

Кроме того, на этом этапе со стороны администрации прорабатываются вопросы ограничений по проекту: возможна ли техническая реализация, производится предварительная оценка стоимости (например, решается совместно с инициатором вопрос - если проект более 2 млн. руб., то насколько его реализация возможна в рамках ППМИ?), поясняются условия, связанные с самоорганизацией граждан для участия в проекте и т.п. Если все вопросы понятны и получен положительный ответ, то начинается совместная подготовка к проведению собрания, иначе называемого – итоговое мероприятие по выбору объекта. Данная демократическая процедура, проводимая по уставу самоорганизованной группы граждан призвана принять решение по следующим вопросам:

- Какой объект в рамках ППМИ будет благоустроен в следующем календарном году?
- Какой вклад жители могут осуществить для реализации проекта (причем обсуждается как денежное, так и трудовое участие)?
- Кто будет представлять граждан, и работать в течение всего периода реализации проекта в составе инициативной группы?

Итоговые мероприятия проводятся в августе – сентябре, как правило, с участием внешнего консультанта, работа которого регламентируется Министерством социального развития, а функционал устанавливается в соответствующем государственном контракте. Так по данному контракту консультанты в ходе итогового мероприятия и в процессе всего цикла работы осуществляют согласно техническому заданию следующие действия:

- проводят обучающие семинары для специалистов муниципалитетов и инициаторов;
- принимают обязательное участие в итоговых мероприятиях, проводимых в городских округах, по приглашению муниципалитета;
- осуществляют определение правомерности проводимого мероприятия согласно действующему законодательству;
- осуществляют информирование участников мероприятия о правилах и порядке участия в ППМИ;
- подготавливают и предоставляют организатору фотографии и отчет по установленной форме по итогам посещенных мероприятий с указанием в том числе: даты и места, сведений о выбранном инвестиционном проекте, оценки консультанта о вовлеченности населения в отбор проекта и соблюдении муниципальным образованием принципов ППМИ при определении актуального вопроса для населения, сведений о вкладе населения, сведений о выборах инициативной группы;
- оказывают консультационную и методическую поддержку участникам ППМИ при подготовке заявки на конкурсный отбор по электронной почте, телефону, лично.

Итоговое собрание может проводиться и без участия консультанта. При этом участнику будет достаточно представить качественную видеозапись, подтверждающую демократичность проводимых самоорганизованной группой процедур по принятию решений. По итогам проведенного мероприятия готовится заявка. Срок подачи заявки ограничен и, как правило, заканчивается в начале декабря.

В последствии по итогам работы конкурсной комиссии и подготовки соглашения о предоставлении субсидий муниципалитетам. Происходит подготовка к технической реализации: выбор подрядчика, подготовка и подписание муниципального контракта, и осуществление строительных работ.

## **Заключение**

При реализации ИБ в городских округах на базе районов, районных центров и поселений необходимо иметь ввиду целый ряд особенностей. Первое, участие граждан в реализации проектов ИБ в городах и селах отличны – если деревня должна участвовать «всем миром», то в городах необходимо создание «деревеньки» по территориальному или социальному принципу. Второе, концентрация внимания органов МСУ на управлении городскими поселениями ущемляет сельские территории в составе городских округов. Конечно, само по себе создание ТОСа в сельских территориях не решит проблему концентрации внимания органов МСУ на управлении центральными территориями городских округов в ущерб сельским территориям. Однако при совершенствовании механизмов ТОС на федеральном уровне и при создании региональных и федеральных программ поддержки сельских территорий наличие инструмента в форме территориального общественного самоуправления способно существенно изменить ситуацию, связанную со вниманием городских чиновников к «одноэтажной России».

Как уже говорилось, крупный проект по благоустройству общественного городского пространства существенно отличается от ремонта улиц, тротуаров и водопроводов в сельской местности, и даже от благоустройства дворовой территории – как точки зрения вовлечения жителей, так и с точки зрения выбора решения и осуществления контроля за реализацией.

Кроме того, механизм инициативного бюджетирования, основанный на критериях конкурсного отбора, а также на определении границ допуска возможной типологии объекта для реализации, позволяет организаторам достаточно гибко относиться к повышению справедливости условий поддержки местных инициатив в городских округах.

Говоря в целом о рисках реализации проектов инициативного бюджетирования в городских округах нового типа, состоящих из одного или нескольких объединенных общей территорией населенных пунктов, не

являющихся муниципальными образованиями, отметим главное. Подготовка и реализация проектов в муниципальных образованиях нового типа потребует и нового подхода к институциональному сопровождению, как со стороны муниципалитета, так и со стороны организаторов проекта. Самое важное в данном сопровождении – соблюдение принципов справедливых критериев и прозрачного выбора проектов на муниципальном уровне для последующего их допуска на региональные конкурсы.

### **Литература**

1. Федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
2. Федеральный закон от 03.02.2015 №8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
3. Федеральный закон от 02.03.2007 №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»
4. Федеральный закон от 06.10.2013 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
5. Федеральный закон 27.05.2014 №136-ФЗ «О внесении изменений в статью 263 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»»
6. Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

7. Федеральный закон от 26.12.2008 №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»

8. Постановление Правительства Кировской области от 06.12.2009 № 33/481 «О реализации проекта по поддержке местных инициатив в Кировской области». <http://docs.cntd.ru/document/973024808> (дата обращения: 19.12.2018)

9. SWOT-анализ проектов инициативного бюджетирования в Кировской области. Страничка Офиса консультантов инициативного бюджетирования в Facebook.

<https://www.facebook.com/consultantib/photos/a.1779480418754527/2038895742812992/?type=3&theater> (дата обращения: 21.01.2019)

10. Вагин В.В., Шаповалова Н.А. Роль инициативного бюджетирования в развитии территориального общественного самоуправления // Местное право. — 2018. — № 5. — С. 3-16.

11. Вагин В.В., Шаповалова Н.А. Состояние инициативного бюджетирования в Российской Федерации: новые тренды и возможности развития // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал — 2018. — № 1 (41). — С. 110-122.

12. Доклад о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2017 г. – начало 2018 г.)

Сайт Министерства юстиции Российской Федерации.

<https://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 17.01.2019)

13. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, перспективах его развития и предложения по совершенствованию правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления. /Общероссийский Конгресс муниципальных образований. — Москва 2018. — 78с.

14. Инициативное бюджетирование. Российский опыт в области участия граждан в решении вопросов местного значения. И.Е. Шульга, В.В. Вагин,

Г.Н. Хачатрян, А.С. Сухова, Л.А. Шилов, Н.А. Шаповалова — М.: «Алекс», 2017 —124с.

15. Катаева Н.А. ТОС: поиск инновационных подходов к активизации населения Н.А. Катаева //Муниципалитет. — 2015. —№8.— С.19-21.

16. Спецдоклад «О состоянии территориального общественного самоуправления в Российской Федерации». Е.С. Шугрина, К.А. Иванова/ РАНХиГС. — Москва 2018. — 168с.

17. ЦМА – это Центр Местной Активности. Сайт администрации города Киров.

<http://www.admkirov.ru/administration/districts/leninsky/cla/about.php>(дата обращения: 25.12.2018)