

Второй семинар «Бюджет как предмет социальных наук»

Научно-исследовательский финансовый институт совместно с исследовательским центром Res Publica Европейского университета в Санкт-Петербурге 2 июня 2015 года провели второй семинар из серии научных семинаров «Бюджет как предмет социальных наук» под названием «Технологии публичного обсуждения в проектах инициативного бюджетирования».

В приветственном слове ректор ЕУСПб **О. В. Хархордин** подчеркнул, что партисипаторное (партиципаторное) бюджетирование является новой и интересной формой жизни для России и мира. Формат, придуманный социалистами в Порту-Алегри, оказался настолько востребованным, что сегодня он принимается и консерваторами, и либералами, и даже религиозными теоретиками. Ректор выразил надежду, что семинар станет вехой на пути к «съезду двадцатипяти тысячников», который когда-нибудь устроят активисты муниципального движения.

Руководитель Центра инициативного бюджетирования НИФИ **В. В. Вагин** рассказал о том, как и почему возникла идея проведения семинаров из цикла «Бюджет как предмет социальных наук», призванных объединить ученых разных социальных наук, изучающих бюджетную проблематику. Сотрудники Центра завершили первый этап работы по анализу российского и зарубежного опыта в партисипаторном бюджетировании. В России партисипаторные практики развернулись десять лет назад благодаря усилиям Всемирного банка. Сегодня появились разнообразные практики, которые позволяют говорить о первом этапе партисипаторного бюджетирования в стране — его можно назвать этапом инициативного бюджетирования.

Докладчик подчеркнул несколько особенностей инициативного бюджетирования. К ним относится многообразие практик. Так, практика Европейского университета в Санкт-Петербурге не предполагает софинансирования, тогда как во всех остальных российских практиках оно является неотъемлемым элементом программы. Другие особенности — отсутствие федерального участия и слабость институциональной основы, малое число проектных центров и консультантов, отсутствие сети для развития контактов. Становлению такой сети должна способствовать намеченная на ноябрь 2015 г. первая общероссийская конференция по партисипаторному бюджетированию. Среди широкого перечня предполагаемых тем конференции одна из важнейших — формирование навыков участия граждан в бюджетных инициативах, самоорганизация участников проектов на местном уровне.

Выступление **И. Е. Шульги**, руководителя Программы поддержки местных инициатив (ППМИ) Всемирного банка, было посвящено опыту ППМИ, накопленному с 2007 г. и охватывающему семь регионов. Особенность реализации программы в России — ее полная интеграция в национальную административную, бюджетную, закупочную системы, тогда как во многих странах проекты развития местных сообществ существуют как автономные институты. Как отметил выступающий, фокус программы в России — это сельские поселения. В рамках ППМИ в первую очередь финансируются социальные проекты. Они должны быть выбраны населением на общем собрании, после чего формируется инициативная группа из шести-семи сельчан, которые будут заниматься этим проектом от начала до конца.

Важный элемент программы — софинансирование со стороны населения. Если население не готово вложить собственные деньги в предлагаемые проекты, значит, эти

проекты не решают их насущных проблем. Чем беднее регион, в котором работает Всемирный банк, чем беднее муниципальное образование, тем охотнее население включается в процедуру софинансирования, потому что там проблемы оказываются наиболее острыми. Механизм опоры на общественное мнение позволяет выявить даже те проблемы, которые не видны властям, но важны для сельских жителей.

Проекты выбираются на конкурсной основе на основании 10–15 критериев, среди которых два основных блока — это участие населения в общем собрании и софинансирование, которые дают 60 из 100 баллов. Обеспечив по этим параметрам достаточные показатели, можно рассчитывать на победу. Выигрывают примерно 70 % заявок. С победившими поселениями регион заключает соглашения, затем на конкурсной основе выбираются подрядные организации и проекты реализуются. На практике этот непростой процесс можно организовать, только если есть технологии и сопровождение консультантов.

Говоря об особенностях организации общественного диалога в рамках ППМИ, И. Е. Шульга отметил, что поле для дискуссий и диапазон возможных проектов достаточно узки. В большинстве сел критическое состояние инфраструктуры, в 2/3 отсутствует централизованное водоснабжение, в 95 % — канализация, в 1/3 — подъездные дороги. В этих обстоятельствах тематика проектов оказывается предсказуема. Активистами, при фактическом отсутствии общественных организаций, как правило, становятся учителя, сотрудники администрации, иногда директора клубов. Чаще всего это женщины. Наблюдаются интересные социальные «лифты» — когда человек начинает с члена инициативной группы, потом переходит в районную администрацию, а потом может стать региональным или всероссийским консультантом Всемирного банка и т. д.

Мотивация сторон для участия в ППМИ различна. Населению нравится идея, что на каждую вложенную личную копейку для решения проблемы они получают больший вклад со стороны власти. Муниципальные власти получают возможность повысить доверие со стороны населения и получить дополнительное финансирование из регионального бюджета. Региональная власть через ППМИ может повысить эффективность расходов за счет решения тех конкретных проблем, которые само население сочло актуальными. Софинансирование в среднем составляет 30 %. Таким образом, 70 % средств выделяет регион и 30 % вкладывают население, местный бизнес и муниципальное образование. Если учитывать неденежный вклад — безвозмездные работы жителей, то софинансирование достигает 50 %. Всемирный банк, как правило, приходит в регион, чтобы сформировать потенциал за три-четыре года, затем программа развивается самостоятельно. Вместе с тем существует проблема — некоторые регионы модифицируют методику, не вникая в ее суть, что приводит к выхолащиванию смысла ППМИ.

Консультант ППМИ **С. А. Гридин**, продолжая тему предыдущего доклада, затронул вопросы организации собраний по методике Всемирного банка. Существуют протоколы собраний, порядок проведения, образцы анкет и другой документации. Консультанты на всех этапах обеспечивают корректность процедур, которые являются залогом того, что ППМИ достигнет цели. В частности, важно то, как рассадить людей в зале, каков сам зал, где будет сидеть президиум. Присутствие руководителей тех или иных уровней на первых собраниях нежелательно. Рассадка участников должна быть такой, чтобы не возникало изолированных группировок. Президиум не должен сидеть на высокой сцене, чтобы в зале не создавался эффект враждебности. В ходе дискуссии записываются все предложения, даже самые нереалистичные, затем каждое поочередно обсуждается.

Л. А. Шилов, руководитель центра Res Publica Европейского университета в Санкт-Петербурге, рассказал о проектах партисипаторного бюджетирования, которые реализуются при поддержке Комитета гражданских инициатив Фонда Кудрина с 2013 г. На пилотном этапе проект охватил три региона и девять городов с разной численностью населения.

Докладчик подчеркнул, что особенностью дизайна этой программы является то, что решение о выборе приоритетных проектов принимает бюджетная комиссия, распределяются исключительно средства муниципального бюджета, без софинансирования со стороны граждан. Практические задачи, которые ставят перед собой организаторы —

стимулировать разговор о городской среде, предоставить новое пространство для коммуникации между лидерами и администрацией, развить делиберативные процедуры. Идеологическая задача — смена дискурса жалоб на конструктивный диалог и принятие ответственности за решение городских проблем.

Далее выступающий рассказал о процессе подготовки и реализации проектов. Один-два месяца длится рекрутинг. Помимо активистов, которые всегда приходят сами, организаторы стремятся привлечь тех, кто обычно такие мероприятия не посещает. Делаются презентации на городских предприятиях, ведется работа в СМИ и социальных сетях. Из подавших заявки жребием выбирается бюджетная комиссия из 10–20 человек, которая заседает два месяца. Ее цель — презентация и отработка инициатив, отбор проектов на реализацию по установленной сумме. Суммы разнятся — от 2 до 20 млн руб. в зависимости от города.

Чтобы члены бюджетной комиссии могли договориться между собой, существует жесткое модерирование, регламент заседаний с определенными обязанностями и правами всех членов комиссии, жителей, модератора. В рамках этой же комиссии горожане договариваются с чиновниками, с администрацией. Представители администрации приглашаются на заседание бюджетной комиссии и никогда не наоборот. Чтобы горожане могли разобраться в вопросах бюджета, местные финансисты проводят специальные лекционные занятия, которые пользуются популярностью у населения. Рабочая группа до конца года дорабатывает бюджетные заявки, готовит документацию на тендер, если нужно — на проектирование или на строительство, участвует в разработке проектно-сметной документации.

Среди проблем коммуникации, которые возникают в ходе работы, **Д. В. Димке**, сотрудник центра Res Publica, назвала отсутствие публичного языка, который позволял бы горожанам договариваться друг с другом, с администрацией, а сотрудникам разных комитетов администрации договариваться между собой. Презентация проектов на первом заседании, как правило, строится в одном из трех дискурсов: жесткая дискуссия и борьба, дискурс жалобы и формат коммунальных ссор. Чтобы исправить эту ситуацию и выстроить конструктивный диалог, используются специальные механизмы, начиная от правильной раскладки по кругу, которая задает параметры социальной коммуникации, и заканчивая выбором помещения и модерацией.

Сотрудник центра Res Publica **Т. Ю. Гребенщикова** отметила, что регламент, по которому проходят встречи, появился не сразу. Его необходимость стала очевидной на первых встречах, по сей день организаторы продолжают его совершенствовать. Чтобы инициатива, с которой пришел человек, перестала быть для него единственной, была внедрена практика презентации инициатив друг друга в группе, проводились лекции по городскому планированию, после которых авторы инициатив начинают более критически и взвешенно подходить к проектам.

В. В. Вагин, подводя итоги семинара, подчеркнул, что нужно отделять партисипаторные процедуры и партисипаторные практики. Инициативные практики становятся популярными, но отнюдь не всегда в их основе лежат процедуры полноценного участия граждан. То, что центр Res Publica делает акцент именно на безусловном следовании делиберативным процедурам и посвящает им отдельное внимание, — это действительно очень важно. Опыт многих российских регионов показывает, что если эти процедуры не соблюдаются, то проекты вырождаются, перестают работать. И задача консультантов проектов заключается еще и в том, чтобы нормы демократического участия выполнялись безусловно.

Миссия, выполняемая Европейским университетом в Санкт-Петербурге в российских городах, чрезвычайно важна — в аутентичной форме реализовать партисипаторное бюджетирование максимально близко к первоисточнику. То, что сделала команда ППМИ в России, — это то, чему можно учиться в других странах, потому что программы максимально глубоко укоренились внутри бюджетного процесса на муниципальном уровне. Еще один уникальный прецедент сложился в Тверской области — школа ППМИ. Это школа обучения бюджетному процессу, тому, что нужно сделать, чтобы бюджетный процесс работал в целях помощи населению на низовом уровне. Эта практика в той или иной форме должна быть распространена на все регионы.