Технологии публичного обсуждения в проектах инициативного бюджетирования на примере реализации Программы поддержки местных инициативных (ППМИ) в регионах Российской Федерации

Одной из задач федерального закона ФЗ-131 о местном самоуправлении является непосредственное вовлечение населения в процессы развития муниципального образования.

При этом главным инструментом данного положения является обеспечение возможности участия граждан в основных вопросах, связанных с формированием местного бюджета, принятием документа регламентирующего деятельность муниципалитета – устава, утверждение планов и программ развития, а также необходимостью преобразования муниципального образования.

Однако на практике данная работа носит достаточно формальный характер, ограничиваясь соблюдением регламентированных процедур: размещение объявления в предусмотренные сроки и опубликование результатов проведения общественных слушаний. Сама суть документов, выносимых на слушания, а также содержание тех или иных мероприятий остаются для большинства участников малопонятной и сложной для восприятия.

Чаще всего внесение каких-либо предложений, связанных с изменениями в бюджете и в плане развития муниципалитета, отклоняется из-за отсутствия средств в бюджете. Как известно, большинство муниципалитетов, особенно поселенческого уровня, являются дотационными, поэтому фраза «денег нет», наиболее часто употребляется главами при рассмотрении обращений населения по поводу необходимости решения тех или иных проблем.

Одним из путей решения создавшейся ситуации является участие муниципальных образований в различного рода программах районного, регионального и даже федерального уровня, предусматривающих привлечение финансовых ресурсов из соответствующих бюджетов.

Всемирным банком на основании международного опыта была разработана, внедрена и успешно реализуется в некоторых регионах России, начиная с 2007 года, **Программа по поддержке местных инициатив (ППМИ)**. В соответствии с общим подходом программ развития силами местных сообществ (РСМС) в рамках Программы наиболее важные инфраструктурные проблемы поселений решаются при непосредственном и широком участии населения.

Непосредственно при участии специалистов Всемирного банка ППМИ выполнялась или выполняется в Ставропольском и Хабаровском крае, Кировской, Тверской, Нижегородской областях, Республиках Башкортостан и Северная Осетия-Алания. Еще целый ряд регионов, реализуя ППМИ самостоятельно, пользуются методическими материалами и проектными документами Всемирного банка. Кроме того, основные положения ППМИ включены в один из разделов федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий».

Вовлечение населения в процесс бюджетирования муниципалитета - одна из главных задач программы. Причем речь идет не только об участии населения в процедурах обсуждения бюджета, но и в самом процессе его формирования.

Суть программы по поддержке местных инициатив состоит в том, что население самостоятельно определяет и решает какая из проблем, существующих в соответствующем поселении, требует первоочередного решения. При этом определяется вклад местного сообщества, как в денежной форме, так и в виде безвозмездного труда, выделения техники, материалов. Причем участие населения в денежной форме, даже в минимальном размере, является обязательным условием участия в программе, так как это является индикатором приоритетности выбора проблема

Программа поддержки местных инициатив состоит из нескольких **основных этапов**:

1. Информирование населения о целях и задачах программы, возможностях участия в ней. Одновременно на предварительных собраниях формируется перечень проблем, существующих в поселении (населенном пункте) и оценка реалистичности их выполнения в рамках существующего законодательства, бюджетных возможностей, условий программы;
2. Проведение собрания населенного пункта с окончательным определением ключевой проблемы, вклада населения и выбором наиболее активных граждан в состав инициативных групп;
3. Формирование пакета документов, необходимых для участия в программе, разработка соответствующей технической документации;
4. Проведение конкурса разработанных предложений на региональном уровне по определению победителей на получение субсидий и принятие соответствующих нормативных документов;
5. Выбор поселением подрядчика на выполнение работ в соответствии с ФЗ-44 и их выполнение в течение достаточно короткого промежутка времени (в течении одного строительного сезона). Контроль за ходом выполнения работ со стороны инициативной группы и населения;
6. Завершение выполнения работ и прием объекта с участием населения.

Основной задачей специалистов Всемирного банка при организации выполнения программы в регионах является работа с главами муниципальных образований: обучение их основным формам работы с населением на каждом из этапов, рассмотрение лучшей практики других регионов, распространение методических материалов для практического использования.

Необходимость подобной работы определяется тем, что большинство этапов реализации программы предусматривает самое широкое участие населения – от принятия решения до контроля за его выполнением. В этой связи крайне важно обеспечить вовлечение населения в программу, причем не какой-либо отдельной социальной группы, а добиться максимально широкого информирования о целях, задачах программы и возможностях муниципалитета, а также организовать **предварительное обсуждение наиболее приоритетных проблем** населенного пункта.

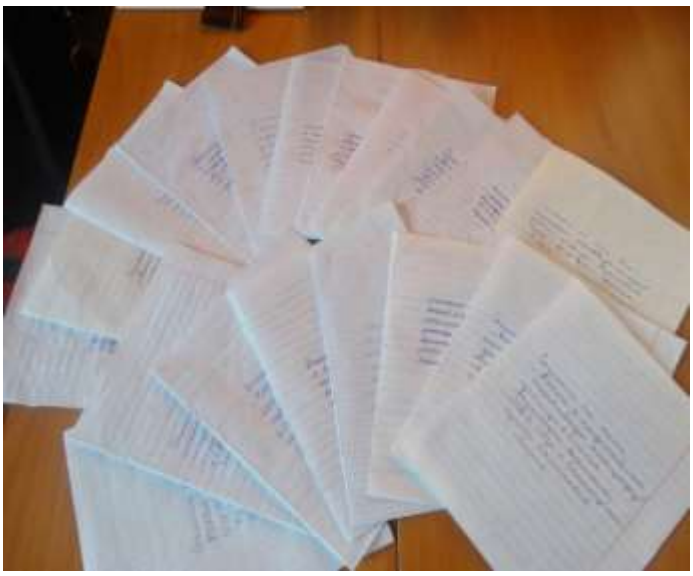
Существующим законодательством проведение такого рода мероприятий не регламентируется, но их роль и значение трудно переоценить. Кроме достижения уже указанных целей у жителей появляется мотивация участия в общем собрании. Им становится интересно и важно какое окончательное решение будет принято. При этом они достаточно активны, и в ходе проведения собрания отстаивают свою точку зрения.

Предварительные собрания проходят на фоне информационно – разъяснительной работы, использования средств наглядной агитации.

Размещение наглядной агитации в наиболее посещаемых местах муниципального образования *(Республика Башкортостан, Учалинский муниципальный район, Учалинское сельское поселение)*

Решения, касающиеся развития населенного пункта, принимаются жителями, имеющими избирательное право. Несмотря на это на данном этапе широко привлекаются дети, причем разных возрастов. Подготовка и проведение творческих конкурсов, изготовление различного рода поделок, тематические выступления в учреждениях культуры становятся очень положительным фоном для проведения подобной работы и, действительно, достигают целей, связанных с информированием и вовлечением населения на данном этапе.

При реализации ППМИ в Республике Башкортостан в семи районах Зауралья (108 поселений) широко использовалась такая форма, как проведение уроков по теме «Каким я хочу видеть свое село» и написанием соответствующего сочинения учениками старших классов.



Школьные сочинения по теме: «Каким я хочу видеть свое село» *(Республика Башкортостан, Бурзянский муниципальный район)*

Проведение предварительных собраний по месту жительства, в трудовых коллективах – наиболее часто встречаемая форма организации данной работы. Именно здесь чаще всего генерируются предложения, связанные с инфраструктурными проектами, касающимися состояния дел в отдельных частях больших населенных пунктов или общей проблемы небольшого.

При этом форма и организация их проведения достаточно демократичная. Они проходят в небольших помещениях и даже на улице. Но при этом проведение таких собраний полностью достигает цели, связанной с информированием жителей о проекте и, что тоже немаловажно, население узнает о дате, времени и месте проведения общего собрания. При этом у них появляется более осознанная мотивация по участию в нем.

Проведение предварительных собраний по месту жительства

Ставропольский край

Республика Башкортостан

Тверская область

К числу реально действующих на территории поселений, особенно сельских, общественных структур относятся ветеранские организации и женские советы. В некоторых поселениях достаточно успешно функционируют различные молодежные структуры, чаще всего формируемые на основе каких-либо увлечений. Эти структуры также вовлекаются в процесс обсуждения и принятия решений. И надо отметить, что в отличии от собраний по месту жительства, где предлагаются локально-территориальные проблемы, ими выдвигаются более комплексные предложения, связанные с развитием всего населенного пункта.

К примеру, женским советом городского поселения «Город Слободской», Кировской области был предложен и подготовлен проект по благоустройству центральной площади Красная. Этот проект стал победителем областного конкурса, набрав наибольшее количество баллов, и по результатам его выполнения серьезно изменил облик городского поселения.

Возникает закономерный вопрос, а зачем? Для чего нужно проведение этой предварительной работы? Материально не слишком затратной, но все же требующей определенных временных и человеческих ресурсов. Мотивация региональных органов понятна, и она уже частична приведена: вовлечение населения в процесс местного самоуправления,

ликвидация иждивенческих настроений, да и масса других прямых и косвенных бонусов. А для чего это нужно главе муниципального образования? Ведь для него главное, особенно в первый год реализации программы, обеспечить привлечение средств из регионального бюджета.

Дело в том, что система балльной оценки конкурсных заявок, выстраиваемая в зависимости от целей для каждого региона индивидуально, устроена таким образом, что учитывает все эти мероприятия. Зачастую их успешное проведение помогает муниципальному образованию стать получателем этих средств. При этом ликвидируется определенное неравенство, и нивелируется разница между «богатыми» и «бедными». У небольших поселений появляется реальный шанс компенсировать недостаток собственных бюджетных средств возможностью проведения мероприятий, связанных с вовлечением населения. Так наибольший балл получают те, кто обеспечил участие в предварительных мероприятиях более половины жителей населенного пункта.

Аналогичные задачи решает и необходимость проведения качественного, с вовлечением максимально количества населения, собрания жителей.

Проведение **итогового собраний по выбору приоритетной проблемы** и определению вклада населения - один из важнейших этапов программы и во многом определяет успешность ее реализации. Поэтому в обучающие мероприятия для участников программы включаются две тесно связанные между собой темы: «Как организовать и провести собрание» и «Как обеспечить софинансирование».

За время реализации ППМИ в регионах России уже проведено свыше 3000 собраний населения, в которых приняло участие свыше 130 000 человек. При этом в ходе собраний избирались инициативные группы, которые в дальнейшем работали по выполнению своих проектов. В состав этих групп вошли более 3300 человек. Ежегодно реализуется более 500 проектов на уровне населенных пунктов, а за прошедшее время выполнено около 1800. Благополучателями реализованных проектов стали более 1 200 000 человек.

В своей практической работе по оказанию консультационной и технической помощи муниципалитетам, участвующим в ППМИ, мы принимаем непосредственное участие в подготовке и проведении собраний. Причем, если проект в регионе реализуется первый год, посещается 100% собраний. В Кировской области по желанию уполномоченного органа Правительства области 100% посещение собраний консультантами Всемирного банка, отобранными непосредственно в области, сохраняется, несмотря на то, что программа реализуется с 2010 года и ежегодно проводятся несколько сот собраний.

Примеры проведения собраний в различных регионах России показаны на фотографиях.

Ставропольский край

Республика Башкортостан

Республика Северная Осетия-Алания

Кировская область

Таким образом, опыт по организации проведения собраний накоплен достаточный. Хотелось отметить, что несмотря на то, что регионы, где реализуется программа разные и находятся в различных федеральных округах, у большинства глав муниципалитетов не хватает опыта проведения подобных мероприятий. Причем как в части его подготовки и организации, так и в процессе ведения.

Поэтому на семинарах мы вооружаем их инструкциями, образцами объявлений, протоколов, регистрационных листов, различных информационных материалов о целях, задачах ППМИ. И даже при этом непосредственное присутствие консультанта Всемирного банка на собрании никогда не бывает лишним.

Существующая практика организации собрания ограничивается размещением объявления на доске информации рядом с администрацией и обязательством присутствовать на собрании сотрудников администрации поселения, работников бюджетных организаций. Соответственно, при таком подходе принятие решения о софинансировании проекта со стороны населения было бы пустой формальностью, с малой вероятностью реализации.

Об основных формах и способах вовлечения населения было сказано выше. Здесь тоже действует принцип: чем больше пришло на собрание людей, тем выше балл полученный муниципалитетом. Следует отметить только, что данный механизм работает достаточно успешно, а в этом году в Республике Северная Осетия-Алания даже был установлен своего рода рекорд. На собрании в сельском поселении Кизлярское Моздокского района присутствовало 1200 человек.

И еще об организационных вопросах. При проведении обучения мы рекомендуем, чтобы в повестку дня собрания не включались какие-либо дополнительные вопросы, кроме ППМИ и, что присутствие на собраниях представителей вышестоящих органов вовсе не обязательно, а иногда и нежелательно.

Наиболее ответственными моментами при проведении собраний является выбор проблемы и определение вклада. В первом случае важно, чтобы были корректно учтены и приняты все предложения, высказанные на предварительных мероприятиях и в ходе собрания, независимо от того вписываются ли они в финансовые параметры ППМИ и полномочия муниципального образования или нет. Во втором, участникам собрания в доходчивой форме объясняется, что может дать его личный финансовый вклад в программу и самое главное, на основе расчета индивидуальной суммы вклада показывается, что он доступен практически для любой семьи.

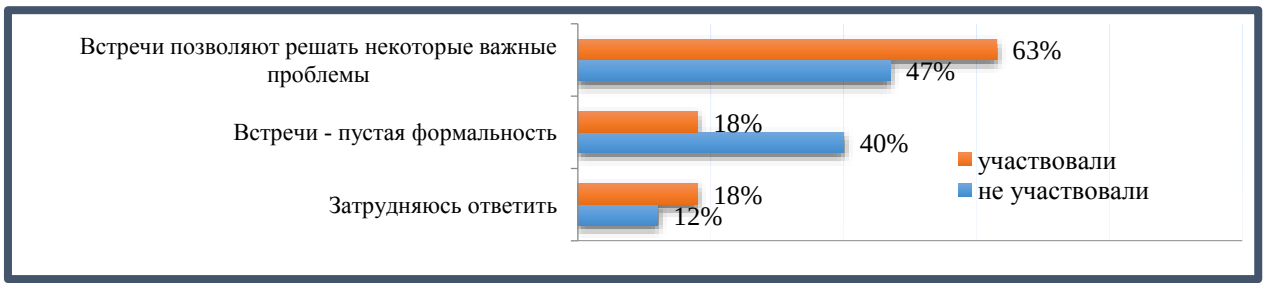
Вклад населения в денежной форме является одним из критериев оценки, а необходимость его наличия обязательным условием программы. При разработке дизайна программы для региона мы сознательно делаем его весьма низким. К примеру в Хабаровском

крае он составляет 1% от объема запрашиваемой субсидии, в Северной Осетии – Алания, Нижегородской и Тверской области – 5 процентов. В Кировской области вовсе надо, чтобы вклад просто имел место быть.

Несмотря на эти различия данных, по предложению самих жителей на собраниях принимаются решения о значительно больших вкладах, и по факту он составляет 10 и более процентов. И это является одной из оценок эффективности проведения самого собрания, а также все тех предварительных мероприятий, которые предшествуют его проведению.

Другим, и возможно, самым главным показателем результативности работы с населением в рамках программы поддержки местных инициатив является **оценка самого населения**. Для определения отношения жителей по этому этапу программы, как и по оценке всех остальных ее эффектов в Кировской области были проведены социологические исследования.

Участниками опроса были жители населенных пунктов, участвовавших и, не участвовавших в ППМИ. Результаты этих исследований в части отношения жителей приведены на рисунке.



Организация работы по вовлечению населения в реальные процессы самоуправления, безусловно требует затрат времени, организационных и человеческих ресурсов. Особенно это ощущается в первый и второй год реализации проектов, подобных ППМИ, когда людям надо убедиться, что это, действительно не пустая формальность.

Однако получаемые результаты, материальные и нематериальные, стоят того. И это отмечают не только население, но и все уровни власти: от главы поселения до руководителя региона.