



Роль проектных центров в развитии инициативного бюджетирования: практика Красноярского края

Елена Михайловна Мрачек

E-mail: mrachek@krasimr.ru

Институт государственного и муниципального управления при Правительстве Красноярского края, Красноярск 660009, Российская Федерация

Ирина Валерьевна Валюшицкая

E-mail: irina@krasimr.ru

Институт государственного и муниципального управления при Правительстве Красноярского края, Красноярск 660009, Российская Федерация

Аннотация

Последнее десятилетие в российских регионах все более широкое распространение получают практики инициативного бюджетирования, при этом их реализация происходит с применением разнообразных методов.

В статье на примере Проектного центра Красноярского края рассмотрен опыт информационно-методического и образовательного сопровождения Программы поддержки местных инициатив. Авторами описана структура и развитие комплексной системы сопровождения, подходы к осуществлению образовательного сопровождения, выделены специфические черты информационно-методической поддержки участников программы и обобщены итоги реализации региональной программы поддержки местных инициатив.

Ключевые слова: инициативное бюджетирование, проектный центр, дополнительное профессиональное образование, Программа поддержки местных инициатив

JEL: H41, H72

Для цитирования: Мрачек Е. М., Валюшицкая И. В. Роль проектных центров в развитии инициативного бюджетирования: практика Красноярского края // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 2. С. 70–82. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-2-70-82>.

© Мрачек Е. М., Валюшицкая И. В., 2021

The Role of Project Centers in the Development of Participatory Budgeting: The Practice of the Krasnoyarsk Territory

Elena M. Mrachek¹, Irina V. Valyushitskaya²

^{1,2} Institute of State and Municipal Administration under the Government of the Krasnoyarsk Territory, Krasnoyarsk 660009, Russian Federation

¹ mrachek@krasimr.ru

² irina@krasimr.ru

Abstract

Over the past decade, the practice of participatory budgeting has been getting increasingly widespread in Russian regions, its implementation taking place through a variety of methods. Using the Project Center of the Krasnoyarsk Territory as an example, the article examines the experience of information, methodological and educational support of the Program to Support Local Initiatives. The authors describe the structure and development of the integrated support system as well as the approaches to the implementation of educational support, highlight the specific features of information and methodological support for program participants, and summarize the results of the implementation of the regional Program to Support Local Initiatives.

Keywords: *participatory budgeting, project center, additional professional education, Program to Support Local Initiatives*

JEL: H41, H72

For citation: *Mrachek E.M., Valyushitskaya I.V. The Role of Project Centers in the Development of Participatory Budgeting: The Practice of the Krasnoyarsk Territory. Financial Journal, 2021, vol. 13, no. 2, pp. 70–82 (In Russ.). <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-2-70-82>.*

© Mrachek E.M., Valyushitskaya I.V., 2021

ВВЕДЕНИЕ

В последние годы инициативное бюджетирование в России развивается высокими темпами. Ежегодно увеличивается количество субъектов РФ, внедряющих механизмы инициативного бюджетирования. Так, если в 2017–2018 гг. отмечалось «территориальное» (субъектовое) распространение инициативного бюджетирования, то в 2019 г. существенно выросло общее количество применяемых практик с — 193 до 249 [Минфин России, 2020].

С ростом числа регионов возрастает и вариативность практик. Стоит отметить, что часто это происходит за счет «переформатирования» сложившихся традиционных для региона форм, напоминающих практики инициативного бюджетирования [Вагин В. В. и др., 2017].

Одним из факторов, на наш взгляд, существенно влияющих на эффективную реализацию практик инициативного бюджетирования на муниципальном уровне, является как минимум общий уровень культуры управления и как максимум — изменение в целом управленческой парадигмы, основными составляющими которой выступают: механизм принятия управленческих решений, тип организационной структуры управления, централизация и децентрализация власти, стратегическая направленность управления и др.

В теории и практике муниципального управления выделяют две модели управленческой парадигмы — классическую и неоклассическую. Основные черты классической модели сводятся к тому, что централизованная модель управления, управленческие технологии ориентированы в основном на достаточно стабильную внешнюю среду, муниципальная власть «довлеет» над местным сообществом, а участие граждан в местном самоуправлении рассматривается как дополнительный ресурс. В свою очередь, неоклассическая модель характеризуется переходом к субсидиарной модели управления, развитием форм самоорганизации граждан и их участия в местном самоуправлении, а муниципальный менеджмент ориентирован на принятие решений в условиях динамичной внешней среды [Рысаев И. Ш., 2016, с. 55].

В настоящее время идет процесс формирования условий для смены управленческих парадигм, а инициативное бюджетирование обладает высоким трансформационным потенциалом для этого.

Это обусловлено прежде всего тем, что инициативное бюджетирование несет в себе новаторскую для большинства управленцев идеологию — открытый диалог с населением и вовлечение его в процессы, которые в традиционной схеме распределения бюджетных средств не предполагали общественного участия [Вагин В. В., Шаповалова Н. А., 2020, с. 108]. Результаты реализации практик инициативного бюджетирования демонстрируют важность формирования в деятельности органов власти навыков проектного подхода и обучения новым технологиям работы с инициативными гражданами.

Реализация проектов инициативного бюджетирования предполагает формирование определенного типа культуры муниципального управления, которая включает в себя несколько правил. Прежде всего это разделение ответственности участников проектов. Инициативная группа берет на себя обязательство координировать участие граждан в проекте, муниципальная власть в свою очередь обеспечивает организационную и ресурсную поддержку реализации проекта. Еще одно правило: формат таких отношений подкреплен документальным оформлением, например протоколами собраний, соглашениями. Данный тип культуры управления позволяет не только создавать долгосрочные связи между активными гражданами, но и в целом формировать сообщества, что обеспечивает внедрение системного подхода к решению общественно значимых вопросов.

СИСТЕМА СОПРОВОЖДЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ ПОДДЕРЖКИ МЕСТНЫХ ИНИЦИАТИВ В КРАСНОЯРСКОМ КРАЕ

Красноярский край стал участником федерального проекта «Развитие инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации» в 2016 г. Вхождение региона в данный проект началось с проведения федеральными экспертами — представителями Научно-исследовательского финансового института (НИФИ) Минфина России и Всемирного банка регионального семинара для членов правительства края, депутатов Законодательного собрания края, глав районов, руководителей органов исполнительной власти. На данном этапе было определено, что ответственным за развитие практики инициативного бюджетирования — Программы поддержки местных инициатив (ППМИ) — будет министерство финансов Красноярского края, а методическое и консультационное сопровождение участников проекта будет проводить ККГБУ ДПО «Институт государственного и муниципального управления при Правительстве Красноярского края» (далее — ИГМУ).

Структура правовых и организационных основ для развития инициативного бюджетирования в Красноярском крае включает в себя:

- Закон Красноярского края № 10-48-31 от 7 июля 2016 г. «О государственной поддержке развития местного самоуправления»;
- государственную программу «Содействие развитию местного самоуправления»;
- подпрограмму «Поддержка местных инициатив»¹;
- порядок предоставления и распределения субсидий бюджетам муниципальных образований Красноярского края² (до 2019 г. был конкурс — «Берег Енисея»);
- Проектный центр инициативного бюджетирования (далее — проектный центр).

Цель ППМИ в Красноярском крае — повышение эффективности решения проблем муниципального уровня за счет вовлечения в бюджетный процесс представителей бизнеса, органов государственной власти и местного населения.

¹ Приложение № 9 к государственной программе Красноярского края «Содействие развитию местного самоуправления» (утверждена Постановлением Правительства Красноярского края от 30 сентября 2013 г. № 517-п).

² Постановление Правительства Красноярского края от 31 декабря 2019 г. № 793-п «Об утверждении Порядка предоставления и распределения субсидий бюджетам муниципальных образований Красноярского края на осуществление расходов, направленных на реализацию мероприятий по поддержке местных инициатив».

Традиционно цикл реализации ППМИ в крае представлен девятью этапами: обучение, подготовительная работа, итоговое собрание жителей, подготовка конкурсной заявки, конкурс, сбор финансового вклада, реализация проекта, открытие объекта, подготовка и сдача отчета. В основу финансирования проектов ППМИ заложен алгоритм софинансирования, включающий средства граждан, местного бюджета, регионального бюджета и иные источники (бизнес).

ППМИ придерживается классического подхода к определению типологии участников. Участники ППМИ в Красноярском крае — городские и сельские поселения. Но при внедрении инициативного бюджетирования в крае был применен пилотный формат запуска — определены отдельные территории для реализации — муниципальные районы. Так, из 44 муниципальных районов края в 2017 г. (первый цикл программы) участниками стали поселения из шести районов. Указанный подход выбора территорий для реализации проектов используется в ППМИ и в настоящий момент. В 2021 г. в ППМИ участвуют поселения 31 муниципального района и два муниципальных округа, таким образом, программа пока не охватывает всю территорию края.

Если рассматривать «стартовые» позиции для реализации ППМИ, то до ее внедрения в Красноярском крае уже имелись предпосылки активного участия граждан в местном самоуправлении — сложилась практика решений общественно значимых проблем. По результатам опроса на тему «Практика участия жителей в решении общественно значимых вопросов», проведенного ИГМУ в 2016 г., в 73 % поселений жители участвуют в решении общественно значимых проблем, из них в 50 % поселений жители вносят финансовый вклад. В опросе приняли участие 393 поселения края (около 70 % от общего их количества). Примечательно, что жители готовы решать проблемы не только сферы жизнеобеспечения, но и социальной, культурной и т. п.

На муниципальном уровне реализуются механизмы поддержки гражданского участия в местном самоуправлении. Например, с 2013 г. в Сухобузимском районе реализуется муниципальная подпрограмма «Софинансирование гражданской инициативы»³. Ее цель — улучшение качества жизни граждан района с помощью их участия в выборе приоритетных направлений развития территории поселений. Программа реализуется через механизм предоставления межбюджетных трансфертов поселениям района на реализацию проектов местных инициатив. Базовыми требованиями к проектам являются участие граждан в их реализации, а также привлечение средств из внебюджетных источников — не менее 50 % от стоимости проекта. Таким образом, формула общего бюджета проекта — 50 % средств бюджета муниципального района плюс 50 % средств граждан и предпринимательского сообщества. В целях реализации проекта создается инициативная группа граждан численностью не менее 20 человек. Данная практика реализуется и в настоящее время.

В 2021 г. проектный центр края провел опрос, участниками которого стали представители органов местного самоуправления — участников ППМИ. Несмотря на то что все они имеют разный временной опыт участия в ППМИ (от одного года до четырех лет), более 70 % из них еще до участия в ППМИ имели опыт подготовки и реализации проектов, предложенных гражданами и включающих расходование бюджетных средств. Весомая часть таких проектов реализовывалась в рамках других краевых государственных программ и мероприятий, например «Жители за чистоту и благоустройство», «Инициатива жителей — эффективность в работе».

Несмотря на кажущуюся простоту механизма ППМИ и выверенную технологию, на любом из ее этапов присутствуют риски, каждый из которых может стать препятствием

³ Постановление администрации Сухобузимского района от 30 сентября 2013 г. № 813-п «Об утверждении муниципальной программы Сухобузимского района “Управление муниципальными финансами” на 2014–2022 годы».

на пути к успешной реализации проекта [Хачатрян Г. и др., 2016]. Риски программы во многом зависят от общего уровня управленческих компетенций ее исполнителей на местах. Поскольку ППМИ реализуется преимущественно в сельских муниципалитетах, где уровень образования как специалистов, так и руководителей сравнительно невысок, эти риски становятся более критичными. На предварительном этапе в муниципалитетах готовятся нормативные документы, проводятся информационные и обучающие мероприятия. Но далеко не во всех муниципалитетах (сельских поселениях) есть специалисты, способные выполнить такую работу, хотя от ее качества будут зависеть все последующие результаты.

Готовность органов власти и местных сообществ к новым технологиям взаимодействия и принятия решений, уровень «грамотности» в данных вопросах, адаптация технологий инициативного бюджетирования к региональной специфике обуславливают необходимость институтов сопровождения практик инициативного бюджетирования. Одним из таких институтов, зарекомендовавших себя в Российской Федерации, является проектный центр. Исходя из российского опыта деятельности проектных центров, к основным задачам сопровождения практики инициативного бюджетирования относятся: разработку методологии, подготовку операционных и нормативно-правовых документов, обучение участников практики, информационное сопровождение, технический анализ и доработку проектных предложений, мониторинг реализации проектов инициативного бюджетирования и т. п.⁴

В Красноярском крае проектный центр был создан в 2016 г. на базе ИГМУ. В состав проектного центра вошли сотрудники ИГМУ и министерства финансов Красноярского края.

Перед проектным центром были поставлены следующие задачи:

- сформировать систему подготовки представителей муниципального управления для внедрения и реализации ППМИ;
- мотивировать участников программы применять новые управленческие технологии для реализации проектов ППМИ;
- организовать систему сопровождения участников ППМИ при внедрении новых управленческих технологий в своей деятельности;
- обеспечить информационно-коммуникационное сопровождение (от локального до регионального уровней);
- сформировать устойчивый механизм реализации и развития программы на региональном и муниципальном уровнях.

Особенностью системы сопровождения участников ППМИ в Красноярском крае является интеграция образовательных, правовых, информационно-методических ресурсов ИГМУ.

Система сопровождения полностью синхронизирована с циклом программы и включает в себя обучение, методическую и консультационную поддержку, информационное сопровождение и обмен опытом. За каждым участником закреплен консультант (сотрудник ИГМУ). В целом система сопровождения в проектом центре была сформирована в течение первого цикла программы. В последующем система развивалась путем расширения форматов сопровождения, содержательного наполнения методической и информационной поддержки, развития образовательной компоненты. Так, в первый год реализации программы система включала в себя образовательные очные семинары для каждого муниципального района, вебинары по реализации проектов ППМИ, консультирование,

⁴ Обзор действующей практики и отдельные рекомендации по организации сопровождения практик инициативного бюджетирования, 2019 / Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/12/main/Obzor_praktiki_i_rekomendatsii_po_PTS.pdf.

участие консультантов в собраниях граждан, разработку комплекса методических материалов (типовых форм). Во втором цикле программы система сопровождения была дополнена рядом новых компонентов: образовательными семинарами для двух разных целевых групп («новичков» и районов, уже имеющих опыт реализации), дистанционным курсом повышения квалификации «Инициативное бюджетирование в деятельности органов местного самоуправления», сайтом rpti24.ru, позволяющим оказывать дистанционную информационную и методическую поддержку. На сегодняшний день (пятый цикл) программа включает в себя образовательный комплекс, консультационное сопровождение, методическую поддержку — от шаблонов и памяток до интерактивных форматов, контроль и мониторинг реализации ППМИ в муниципалитетах, позиционирование и информационное сопровождение.

ОБУЧАЮЩЕЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ УЧАСТНИКОВ ПРОГРАММЫ ПОДДЕРЖКИ МЕСТНЫХ ИНИЦИАТИВ В КРАСНОЯРСКОМ КРАЕ

Задача по формированию системы подготовки представителей муниципального управления для реализации ППМИ с самого начала воспринималась как отдельный проект, призванный изменить управленческое мышление представителей муниципалитетов, сформировать у них способность к экспериментированию. Не менее важными остаются задачи сохранения «чистоты» технологии ППМИ, минимизации случаев «манипуляции» показателями, осознанной необходимости участия в программе не только ради получения дополнительного финансирования для территории, но и с целью активизации взаимоотношений с жителями в вопросах управления территорией муниципалитета. Именно поэтому главный акцент делается на образовательном сопровождении представителей муниципалитетов на всех этапах подготовки и реализации проектов.

Вопросам образовательной и методической поддержки участников ППМИ в регионах уделяется большое внимание, более того, один из первых шагов самой технологии уже включает в себя задачу подготовки и обучения потенциальных участников программы. В помощь участникам ежегодно публикуются доклады о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях⁵.

На момент внедрения технологии ППМИ в Красноярском крае уже существовали сложившиеся региональные практики проведения выездных семинаров, где эксперты подробно и всесторонне рассказывают о самой программе, об инструментах работы с населением на всех этапах реализации программы, о конкурсе и критериях оценки заявок, поступивших на региональный конкурс. На момент создания проектного центра инициативного бюджетирования в Красноярском крае детально изучался и учитывался опыт Кировской области, практика Тверской области по организации семинаров по обучению работе с компонентами заявки и информационной системой программы. Наряду с этим в Красноярском крае существуют особенности, имеющие значение для формирования системы сопровождения.

Первая и главная из них — территориальная специфика региона. Красноярский край — второй по занимаемой площади регион Российской Федерации, один из лидеров по количеству муниципалитетов. Еще одна особенность региона — наличие как густонаселенных мест на юге края, так и труднодоступность и отдаленность поселений на севере, что влияет и на взаимоотношения внутри муниципалитетов, и на особенности их социального и экономического развития.

⁵ См., напр.: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2018/08/main/IB_2018.pdf; https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2019/10/main/1070_Doklad.pdf; https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/10/main/0570_Doklad_IB_2020_itog.pdf.

В 2016 г. большинство глав сельских поселений составляли «современники» Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», имеющие более 15 лет стажа работы в должности главы поселения. Еще одна особенность, влияющая на эффективность реализации программы и требующая изменений, — сложившаяся система взаимоотношений «власть — население». Среди данной целевой группы традиционно сформирована парадигма авторитарного управления, обусловленная в первую очередь личной ответственностью за все происходящее на территории муниципалитета по причине малой кадровой укомплектованности в поселковых администрациях, и устойчивое убеждение в неактивности населения.

Проведенный анализ существующей системы кадровой подготовки муниципальных служащих и должностных лиц местного самоуправления в Красноярском крае показал следующее: система дополнительного профессионального обучения представителей муниципального управления в Красноярском крае представлена двумя форматами. Во-первых, это организация разовых учебных мероприятий, включающих в основном трансляцию положений общефедеральных и региональных документов (нормативного, методического характера), которые проводят представители профильных ведомств и/или привлеченные этими ведомствами эксперты. Другой формат обучения, традиционно существующий в регионе, представляет собой недельные очные курсы повышения квалификации, включающие набор актуальных тематик от различных ведомств на базе кадрового центра управления кадров и государственной службы губернатора Красноярского края.

Как таковой сформированной системы обучающего сопровождения представителей муниципального управления в реализации проектов или программ федерального, регионального значения в регионе не было.

В настоящее время система обучающего сопровождения участников ППМИ Красноярского края включает в себя несколько форматов.

Первый — это выездные очные семинары-тренинги. Как показала практика, они эффективны не только для новичков, но также весьма полезны для опытных участников. Разница заключается лишь в повестке самого мероприятия. Если для первых это вопросы знакомства с программой и технологией, то для вторых — возможность проанализировать свои ошибки, обсудить с коллегами наиболее значимые результаты работы. Но в целом данный формат выполняет важную задачу — повышает общую мотивацию к изменениям в практике работы и позволяет выявить скептиков и адептов инициативного бюджетирования. По итогам проведения выездных семинаров-тренингов консультанты проектного центра составляют индивидуальный план сопровождения муниципалитета, опираясь на результаты обучения на семинарах.

Второй формат — тематические вебинары, помогающие участникам в течение всего цикла программы вовремя получать необходимую информацию и знания в конкретных шагах и действиях. Так, в традиционный набор тематик включены следующие вебинары:

- Смета как условие успешной реализации проекта ППМИ;
- Конкурсная документация ППМИ от А до Я за 60 минут;
- Этапы реализации проектов — победителей ППМИ;
- Закупки для реализации проектов ППМИ: от планирования до оплаты;
- Участие жителей в реализации проектов ППМИ. Информационная кампания и т. п.;
- Итоговое собрание ППМИ: от приглашения до протокола.

И наконец, третий вид образовательной поддержки — обучение на курсах дополнительного профессионального образования повышения квалификации «Инициативное бюджетирование в практике деятельности органов местного самоуправления». Данный курс разработан силами сотрудников ИГМУ, имеет электронный дистанционный формат, общий объем курса — 36 академических часов, обучение проходит с использованием

платформы Moodle. Представители муниципальной власти Красноярского края обучаются бесплатно, количество обучающихся слушателей регулируется государственным заданием ИГМУ.

Таблица 1

**Количество выпускников курсов дополнительного профессионального образования повышения квалификации «Инициативное бюджетирование в практике деятельности органов местного самоуправления» в 2017–2020 гг. /
The number of graduates of additional professional education courses for advanced training “Initiative budgeting practice of the local self-government bodies” in 2017–2020**

Год	Количество выпускников	Сельские поселения	Городские поселения	Муниципальный район	Городские округа	Муниципальный округ
2017	12	11		1		
2018	48	30		12	6	
2019	40	29	3	5	3	
2020	97	61	8	20	3	5
Итого	197	131	11	38	12	5

Источник: составлено авторами / Source: compiled by the authors.

С 2017 по 2019 г. обучение на курсах проходили только представители муниципалитетов, впервые участвующих в ППМИ в Красноярском крае. В 2020 г. была сформирована отдельная группа представителей муниципалитетов, не участвующих в данной программе (не вошедших в список муниципальных образований, на которые распространяется ППМИ Красноярского края), но имеющих стойкий интерес к развитию инициативного бюджетирования на своей территории. Для этих участников был разработан специальный модуль программы, включающий в себя практические шаги по формированию муниципальной программы развития инициативного бюджетирования.

Особенностью данного курса является его практикоориентированность. То есть содержание курса включает целенаправленную практику формирования необходимых компетенций, требуемых для практической работы в рамках реализации ППМИ. Именно поэтому главный модуль курса — современные методы и формы работы с населением. Слушатели курса изучают разные формы взаимодействия органов власти и населения, анализируют свой опыт применения таких форм и в качестве практического контрольного задания пробуют освоить новые для себя формы работы на практике в сопровождении консультантов проектного центра [Фенин А. Ю., 2016].

Вторая особенность курса заключается в детальном изучении как национального, так и международного опыта инициативного бюджетирования, его базовых признаков, эффектов в социально-экономической сфере; в ходе обучения слушатели учатся отграничивать практики инициативного бюджетирования друг от друга. Такой подход помогает формировать необходимую базу знаний для осознанного применения технологий работы как в ППМИ, так и в реализации инициативных проектов в дальнейшем.

Третий учебный модуль посвящен теме проектирования и управления проектами. Данный модуль необходим в первую очередь для решения проблемы сохранности единой методологии в реализации ППМИ, определения и описания процессов, закрепления функциональных ролей участников программы, планирования этапов реализации и анализа рисков — все это, на наш взгляд, в дальнейшем обеспечивает высокий процент реализованных проектов.

Практика реализации этого курса убеждает в целесообразности развития системы дополнительного профессионального обучения в данной сфере. Так, отвечая на вопросы входной анкеты об ожидаемых результатах от прохождения курса, слушатели в большей

степени ориентируются на получение тех знаний, которые, по их мнению, необходимы для участия в ППМИ Красноярского края: как правильно подать заявку на участие в конкурсе, какой порядок сбора средств и какие существуют методы вовлечения и повышения активности жителей. В то же время итоговый опрос уже обучившихся показывает качественные изменения в понимании сути инициативного бюджетирования и потребность в развитии новых управленческих компетенций, связанных со способностью реализовывать технологию инициативного бюджетирования на территории своего муниципалитета.

Таблица 2

Сравнение ответов входной и итоговой анкеты слушателей курса «Инициативное бюджетирование в практике деятельности органов местного самоуправления» / Comparison of the responses of the input and final questionnaire of the students of the course “Initiative budgeting practice of the local self-government bodies”

Какие темы (вопросы) вы считаете важными для изучения в рамках курса	Входная анкета	Итоговая анкета
Что такое инициативное бюджетирование	27 %	44 %
Практика реализации инициативных проектов	67 %	56 %
Формы работы с населением	82 %	67 %
Привлечение средств от населения и бизнеса для реализации проектов инициативного бюджетирования	100 %	86 %
Сообщество. Организация сообществ на территории муниципального образования	24 %	51 %
Что такое проект. Реализация проектов на муниципальном уровне	30 %	53 %
Нормативно-правовое регулирование процессов реализации проектов инициативного бюджетирования	100 %	100 %
Вопросы противодействия коррупции в рамках реализации проектов инициативного бюджетирования	32 %	44 %
Оформление заявки на конкурс	89 %	92 %
Информационное сопровождение проектов инициативного бюджетирования	24 %	47 %
Иные	9 %	16 %

Источник: составлено авторами / Source: compiled by the authors.

ИНФОРМАЦИОННО-МЕТОДИЧЕСКОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ УЧАСТНИКОВ ПРОГРАММЫ ПОДДЕРЖКИ МЕСТНЫХ ИНИЦИАТИВ В КРАСНОЯРСКОМ КРАЕ

В основе развития системы сопровождения лежит мониторинг реализации программы, анализ проблемных вопросов, возникающих на всех ее этапах, а также самоидентификация участников программы с точки зрения дефицита управленческих навыков и компетенций. Именно в этих целях проектный центр организует проведение опросов среди участников.

Первый опрос был проведен в 2017 г. в рамках научно-исследовательской работы «Практика внедрения инициативного бюджетирования (программ поддержки местных инициатив) в муниципальных районах Красноярского края». В 2020–2021 гг. проектный центр провел три дистанционных опроса, посвященных отдельным вопросам реализации программы в муниципалитетах, а также выявлению ее эффективности. Участники опросов — представители органов местного самоуправления, реализующие (реализовавшие) проекты ППМИ.

В ходе опроса респондентам было предложено оценить степень сложности подготовки конкурсной заявки. Ответы выявили логическую закономерность: степень сложности уменьшается по мере увеличения опыта участия в программе. Вместе с тем практически 90 % респондентов отмечают необходимость консультационной поддержки на этапе подготовки конкурсной заявки. Для большинства респондентов сохраняется сложность

как в подготовке отдельных видов документов (смета, документы о праве собственности, гарантийные письма), так и в расчетах, например расчет суммы неденежного вклада.

С учетом результатов опросов в 2020 г. была расширена тематика обучающих мероприятий, а также разработаны методические материалы («Букварь сметного дела» — разъяснения по вопросам составления смет для проектов ППМИ-2021, «10 советов по подготовке конкурсной документации», «11 фактов, которые нужно знать члену инициативной группы» и т. д.). Необходимо отметить, что базовым методическим материалом для участников программы является «Планинг участника ППМИ», разработанный проектным центром в 2018 г. (переиздается с каждым новым циклом программы с учетом актуальной информации). По сути, это ежедневник участника программы, который содержит в себе подсказки и позволяет грамотно спланировать деятельность на каждом этапе программы. В среднем около 60 % участников пользуются планингом на постоянной основе. Вместе с тем, как отмечают респонденты, актуальным форматом методической поддержки для них являются также шаблоны документов, памятки, чек-листы по отдельным вопросам реализации проектов ППМИ.

Информационное сопровождение участников ППМИ выполняет важную функцию — мотивирует к дальнейшему участию в программе, настраивает на преодоление трудностей и поддерживает интерес к экспериментированию. Специально для этого в течение года проектный центр проводит информационно-методические мероприятия, организованные по принципу обмена опытом. Существует несколько таких форматов:

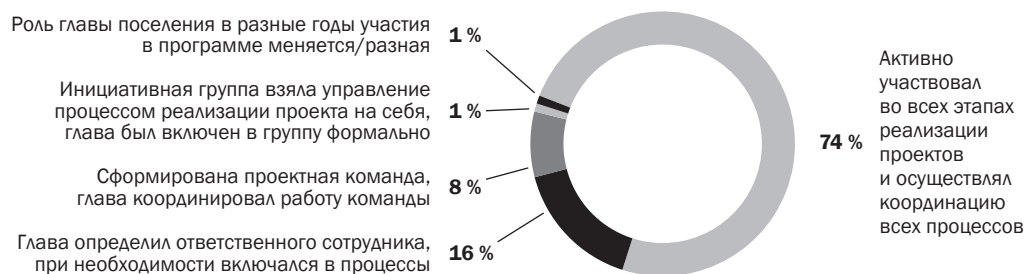
— подкаст «Сделал дело — говори об этом смело». Это записи интервью, где опытные участники ППМИ делятся опытом реализации проектов. Интервью позволяют не только в дистанционном формате рассказать и услышать про опыт реализации ППМИ, но и в определенной степени формировать межмуниципальное сообщество тех, кто накапливает профессиональные компетенции в вопросах реализации проектов ППМИ и неравнодушен к программе в целом;

— презентация опыта реализации проектов в рамках обучающих мероприятий. Данный формат был применен во время проведения обучающих семинаров для участников второго цикла программы.

Отдельного внимания заслуживает вопрос управления проектами ППМИ в муниципалитетах (рис. 1).

Рисунок 1

Результат опроса участников ППМИ Красноярского края по вопросу:
«В муниципалитетах сложилась разная практика управления реализацией проектов ППМИ. Какова роль главы поселения в этом процессе в вашем поселении?» /
Result of the survey with the participants of the Local Initiative Support Program of the Krasnoyarsk region on the question: “The municipalities have different practices of managing the implementation of the LISP projects.
What is the role of your community head in this process?”



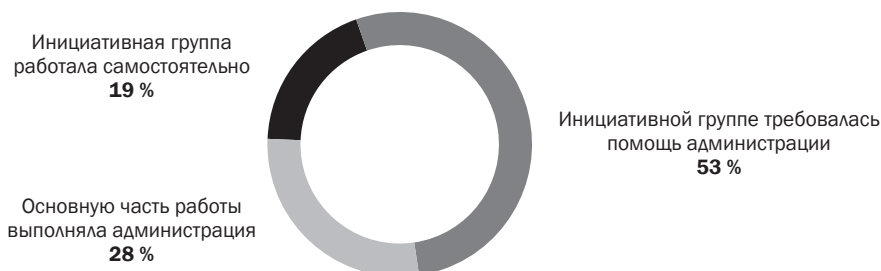
Источник: составлено авторами / Source: compiled by the authors.

Результаты позволяют предположить, что представители органов местного самоуправления не делегируют или не имеют возможности для делегирования задач другим участникам ППМИ в муниципалитете.

В вопросе делегирования особое место занимает роль инициативной группы в реализации проектов. На практике в функционал группы входят задачи обеспечения финансирования со стороны населения (сбор денежных средств), информационное сопровождение, контроль выполнения работ подрядчиками и участие в приемке работ. Лишь 19 % респондентов отметили, что инициативная группа работала самостоятельно (рис. 2).

Рисунок 2

Результат опроса участников ППМИ Красноярского края по вопросу: «Оцените степень самостоятельности инициативной группы в процессе реализации» / Result of the survey with the participants of the LISP of the Krasnoyarsk region on the question: “Assess the independence degree of the initiative group in the implementation process?”



Источник: составлено авторами / Source: compiled by the authors.

Таким образом, актуальным представляется направление деятельности проектного центра в части обучения органов местного самоуправления работе с инициативной группой, а также методической поддержки инициативных групп. Это позволит создать условия для выполнения важной для инициативного бюджетирования задачи — повышения роли инициативных групп в управлении реализацией проектов ППМИ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Важность формирования эффективной структуры сопровождения все больше и больше осознается организаторами инициативного бюджетирования в субъектах РФ [Вагин В. В., Шаповалова Н. А., 2020, с. 22]. В Красноярском крае формирование инфраструктуры сопровождения практики инициативного бюджетирования стало одним из базовых условий для ее внедрения и реализации. Создание проектного центра на базе ИГМУ позволило объединить ресурсы края по поддержке развития местного самоуправления. А пятилетний опыт реализации ППМИ показал, что сформированная на базе проектного центра комплексная система сопровождения устойчива и позволяет эффективно решать задачи развития практики в регионе.

В целом за период действия ППМИ (2017–2021 гг.) в Красноярском крае было реализовано более 400 проектов, а в конкурсе ППМИ в 2021 г. участвуют 214 проектов. Наибольшая степень участия в программе была отмечена в первый год реализации (2017 г.) — она составила 80 % от числа всех муниципальных образований, имевших возможность участвовать в ППМИ. С третьего цикла программы отмечается снижение степени участия. В среднем ежегодно в конкурсе программы принимают участие около 60 % поселений. Сохраняется тенденция высокой активности поселений, впервые принимающих участие

в программе. Это связано в первую очередь с высокими ожиданиями от включения в состав участников программы. Вторая причина — всесторонняя консультационная поддержка и обучение.

Если оценивать участие в разрезе муниципальных районов, то в целом после первого цикла (стартового) наблюдается тенденция снижения активности. Одной из причин этого может быть сохранение модели управления в муниципалитете, не предполагающей применение механизма инициативного бюджетирования. Другая причина — особенности программы не позволяют одному и тому же муниципалитету становиться одновременно победителями в других краевых программах, также предусматривающих решение актуальных вопросов благоустройства территории муниципалитета.

Вместе с тем в ряде муниципальных районов на протяжении нескольких циклов сохраняется практически 100-процентное участие в программе, что свидетельствует о развитии определенной культуры управления.

Эффективность системы сопровождения также демонстрирует качество конкурсных заявок и реализация проектов-победителей. За пять циклов программы лишь двум конкурсным заявкам было отказано в приеме (по формальным признакам). Количество нереализованных проектов составляет менее 1,5 %.

Опыт участия в ППМИ, знания и навыки, приобретенные в процессе обучения, помогают представителям муниципального управления решать общественно значимые для поселения вопросы, а также стимулируют их участвовать в более ресурсоемких программах и проектах, что по сути делает их конкурентоспособными в данной сфере.

Список источников

Вагин В. В., Шаповалова Н. А. Актуальные вызовы и проблемы развития инициативного бюджетирования // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 1. С. 9–26. URL: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2020-1-9-26>.

Вагин В. В., Шаповалова Н. А., Гаврилова Н. В. Факторы, возможности и ограничения развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 1. С. 103–113.

Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях за 2019 г. / Минфин России, 2020. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/10/main/0570_Doklad_IB_2020_itog.pdf.

Рысаев И. Ш. Муниципальная управленческая парадигма в современной России: мифы и реальность // Экономика и управление: научно-практический журнал. № 5. 2016. С. 55–60.

Фенин А. Ю. Консультанты региональных проектных центров инициативного бюджетирования: модель компетенций // Вестник Поволжского государственного университета сервиса. Серия: Экономика. 2016. № 4 (46). С. 17–24.

Хачатрян Г., Шульга И., Гридин С. и др. Операционное руководство практик инициативного бюджетирования: пример Программы поддержки местных инициатив. М.: Алекс, 2016. 88 с.

References

Fenin A.Yu. (2016). Consultants of Regional Design Centers of Initiative Budgeting: a Competency Model. *Vestnik Povolzhskogo gosudarstvennogo universiteta servisa. Seriya: ekonomika – Volga Region State University of Service. Series: Economics*, no. 4 (46), pp. 17–24 (In Russ.).

Khachatryan G., Shulga I., Gridin S. et al. (2016). Operational Guidelines for the Initiative Budgeting Practice: An Example of Local Initiatives Support Program. Moscow: Alex Publ., 88 p. (In Russ.). Available at: <http://council.gov.ru/media/files/fMYbsPW6ErGH8spppVe9zFZ212o3Lb9f.pdf>.

Ministry of Finance of the Russian Federation (2020). Report on the Best Practices of the Initiative Budgeting Development in the Subjects of the Russian Federation and Municipalities in 2019 (In Russ.). URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/10/main/0794_Doklad_IB_2020_19.10.20.pdf.

Rysaev I.Sh. (2016) Municipal Management Paradigm in Modern Russia: Myths and Reality. *Economics and Management: Scientific and Practical Journal*, no. 5, pp. 55–60. (In Russ.).

Vagin V.V., Shapovalova N.A. (2020). Challenges and Issues of Initiative Budgeting Development. *Financial Journal*, vol. 12, no. 1, pp. 9–26 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2020-1-9-26>.

Vagin V.V., Shapovalova N.A., Gavrilova N.V. (2017). Factors, Opportunities and Restrictions for the Development of Initiative Budgeting in the Russian Federation. *Financial Journal*, no. 1, pp. 103–113 (In Russ.).

Информация об авторах

Елена Михайловна Мрачек, заместитель директора — начальник программно-информационного отдела ККГБУ ДПО «Институт государственного и муниципального управления при Правительстве Красноярского края», г. Красноярск

Ирина Валерьевна Валюшицкая, заместитель директора — начальник отдела образовательных программ и организационного развития ККГБУ ДПО «Институт государственного и муниципального управления при Правительстве Красноярского края», г. Красноярск

Information about the authors

Elena M. Mrachek, deputy director — head of the program information department, Institute of State and Municipal Administration under the Government of the Krasnoyarsk territory, Krasnoyarsk

Irina V. Valyushitskaya, deputy director — head of the department of educational programs and organizational development, Institute of State and Municipal Administration under the Government of the Krasnoyarsk territory, Krasnoyarsk

Статья поступила в редакцию 24.02.2021

Одобрена после рецензирования 31.03.2021

Принята к публикации 14.04.2021

Article submitted February 24, 2021

Approved after reviewing March 31, 2021

Accepted for publication April 14, 2021