

Программа Поддержки
Местных Инициатив



ПРОГРАММА ПОДДЕРЖКИ МЕСТНЫХ ИНИЦИАТИВ:
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
И РАЗВИТИЕ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Шульга Иван, Сухова Анна

Шульга, Иван и др.

П78

Программа поддержки местных инициатив: совершенствование местного самоуправления и развитие инициативного бюджетирования / И.Шульга, А.Сухова – М.: «Алекс», 2016 – 52 с.

ISBN 978-5-9618-0108-8

Всемирный банк на протяжении 10 лет реализует в российских регионах Программу поддержки местных инициатив (ППМИ), ставшую за эти годы наиболее успешной и популярной практикой инициативного бюджетирования в России. ППМИ в России – это практическое вовлечение граждан в местное самоуправление, решение проблем местного уровня совместными силами населения, бизнеса и органов власти. Начиная с 2007 года в рамках ППМИ в восьми российских регионах реализовано около 4000 проектов, связанных с развитием местной инфраструктуры (ремонт дорог, организация водоснабжения, ремонт сельских клубов и др.) и благоустройством территорий. Благополучателями проекта ежегодно становятся более полутора миллиона человек. Более 150 тысяч граждан ежегодно принимают участия в собраниях населения по обсуждению местных инициатив. Проекты ППМИ пользуются доверием и активно софинансируются населением и бизнесом – вклад из собственных средств местных сообществ в среднем составляет около трети общего бюджета Программы.

ППМИ как наиболее успешная, масштабная и технологически проработанная программа, дала импульс развитию и тиражированию в России инициативного бюджетирования (ИБ) – практик, основанных на непосредственном вовлечении граждан в решении вопросов местного значения. В 2016 году был дан старт совместному проекту Министерства финансов Российской Федерации и Всемирного банка «Развитие инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации в 2016-2018 гг.». В рамках проекта предполагается поддержка, развитие и распространение опыта ППМИ и других практик ИБ в России.

Данный буклет описывает механизмы реализации ППМИ, а также результаты, эффекты и факторы успеха ППМИ.

Данная публикация подготовлена руководителем ППМИ во Всемирном банке Иваном Шульгой и координатором ППМИ во Всемирном банке Анной Суховой.

УДК 336.14:352, 352.075
ББК 67.401.111.4, 65.261.83

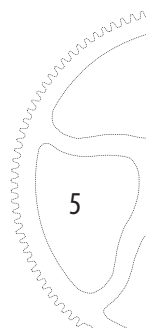
СОДЕРЖАНИЕ

Сокращения и аббревиатуры	5
Развитие ППМИ в России	6
Механизм реализации ППМИ	11
Результаты и эффекты ППМИ	15
Результаты ППМИ	16
Эффекты ППМИ	21
Техническое сопровождение ППМИ	27
Роль Всемирного банка в техническом сопровождении ППМИ	28
Блоки технического сопровождения	29
Этапы ППМИ	29
Факторы успеха ППМИ	39
Принципы и алгоритм сотрудничества с Всемирным банком	41
Примеры реализованных проектов	42

СОКРАЩЕНИЯ И АББРЕВИАТУРЫ

АСИФ	Армянский социальный инвестиционный фонд
АФТР	Армянский фонд территориального развития
ИСУ	Информационная система управления
КО	Кировская область
КРО	Комитет развития общин
МО	Муниципальное образование
НО	Нижегородская область
НПА	Нормативные и правовые акты
ОМСУ	Органы местного самоуправления
ПСД	Проектно-сметная документация
РБ	Республика Башкортостан
РСМС	Развитие силами местных сообществ
СИТР	Проект социальных инвестиций и территориального развития
СИФ	Социальные инвестиционные фонды
СК	Ставропольский край
РСО-А	Республика Северная Осетия-Алания
ТО	Тверская область
ФЗ	Федеральный закон
ХК	Хабаровский край
ESF	Emergency Social Fund (Экстренный социальный фонд)
KDP	Kecamatan Development Program (Программа муниципального развития)
PNPM	National Program for Community Empowerment (Национальная программа развития общин)
UPP	Urban Poverty Program (Программа против бедности)

РАЗВИТИЕ ППМИ В РОССИИ



КОЛИЧЕСТВО ПРОЕКТОВ В РЕГИОНАХ РОССИИ (2007-2015)

РЕСПУБЛИКА СЕВЕРНАЯ
ОСЕТИЯ-АЛАНИЯ, с 2015 г.

РЕСПУБЛИКА
БАШКОРТОСТАН, с 2014 г.

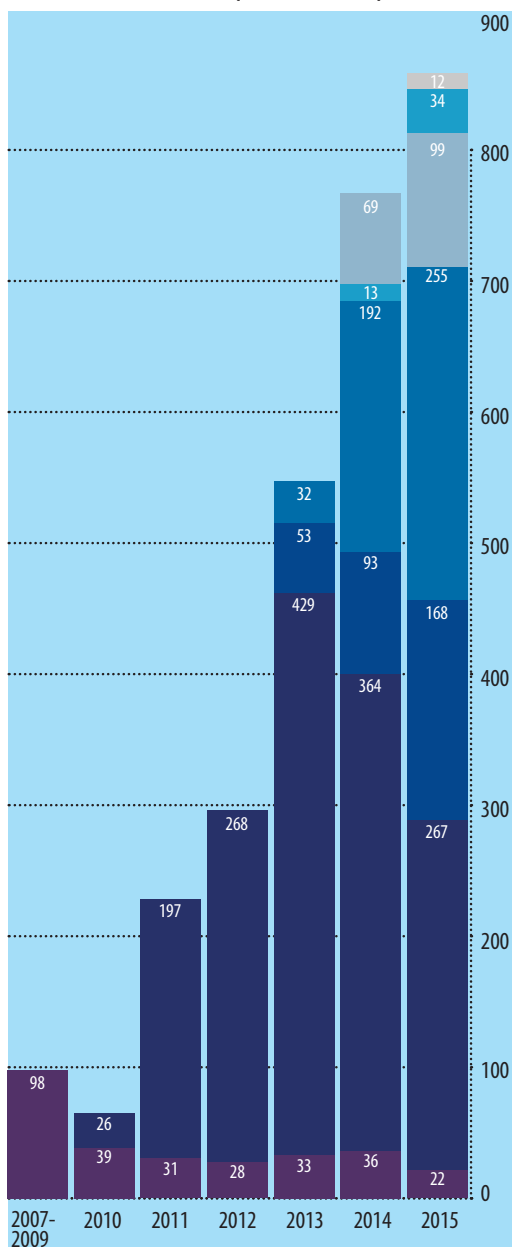
ХАБАРОВСКИЙ КРАЙ,
с 2014 г.

НИЖЕГОРОДСКАЯ
ОБЛАСТЬ, с 2013 г.

ТВЕРСКАЯ ОБЛАСТЬ,
с 2013 г.

КИРОВСКАЯ ОБЛАСТЬ,
с 2010 г.

СТАВРОПОЛЬСКИЙ
КРАЙ, с 2007 г.



Активное экономическое развитие России в 2000-е годы позволило заметно повысить уровень благосостояния населения и приступить к решению многих социально значимых задач на региональном и муниципальном уровнях. Одновременно были созданы важные институциональные предпосылки для развития местных сообществ и активизации гражданского участия в местном самоуправлении. В частности, был принят Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», разграничивающий полномочия между различными муниципальными уровнями и определяющий формы и механизмы участия граждан в местном самоуправлении и бюджетном процессе. Однако, разработка практических механизмов подобного участия, позволяющих эффективно и в значимых масштабах реализовать потенциал участия граждан в местном самоуправлении и бюджетном процессе, требовала дополнительных усилий и технологий. В 2005 году Правительство Российской Федерации обратило внимание на направление деятельности Всемирного банка, связанное с развитием силами местных сообществ (РСМС). Программы РСМС успешно зарекомендовали себя по всему миру - за последние 25 лет при технической и финансовой поддержке Всемирного банка было реализовано более 1000 таких программ в 84 странах мира.

Примерами успешных программ РСМС служат Фонды социальных инвестиций в Армении, Киргизии и ряде других стран, Проект развития городской инфраструктуры в Бразилии, Проект снижения бедности и развития сообществ в Индонезии и Вьетнаме, Программа развития сельских территорий в Азербайджане и многие другие.

В основе всех программ РСМС лежат следующие общие принципы:

- концентрация практической работы на самом нижнем территориальном уровне: в сельских населенных пунктах и в городских микрорайонах;
- социальная направленность решаемых проблем (прежде всего, развитие социальной инфраструктуры и благоустройство территорий);
- непосредственное вовлечение населения в определение проблем и их решение;
- развитие потенциала местных сообществ и органов местного самоуправления за счет обучающих и информационных мероприятий.

Правительство РФ предложило Всемирному банку разработать и реализовать программу РСМС для российских сел, где предполагалось прямое вовлечение населения в определение приоритетных социальных проблем местного уровня и подготовку проектов, направленных на их решение, с последующей передачей средств для реализации лучших проектов на уровень поселений - в форме субсидий из региональных бюджетов. Отличием российской программы от зарубежных программ РСМС стала ее встроенность в национальные административную, бюджетную и правовую системы, позволившую создать условия для ее институциональной устойчивости.

С 2007 года российская программа, получившая название Программы поддержки местных инициатив (ППМИ), стартовала в отдельных субъектах РФ при поддержке региональных органов власти. Первым стал в 2007 г. Ставропольский край, где запуск Программы был осуществлен под кураторством регионального Министерства финансов. В настоящий момент ППМИ успешно реализуется в Кировской (с 2010 г.), Нижегородской и Тверской областях (с 2013 г.), Хабаровском крае (с 2013 г.), Республике Башкортостан (с 2014 г.), Республике Северная Осетия – Алания (с 2014 г.) и в Еврейской автономной области (с 2015 г.).

Успехи, достигнутые ППМИ, дали импульс развитию и тиражированию в России инициативного бюджетирования – практик, основанных на практическом вовлечении граждан в решение вопросов местного значения. 7 апреля 2016 г. было заключено Соглашение между Минфином РФ и Всемирным банком, целью которого стала поддержка, развитие и распространение практик инициативного бюджетирования в России в течение ближайших трех лет.

В ходе проекта планируется сформировать институциональную инфраструктуру инициативного бюджетирования – от региональных проектных центров, призванных обеспечить эффективную реализацию ППМИ и иных практик инициативного бюджетирования на местах, до координационных органов федерального уровня – на базе Минфина РФ, Всемирного банка, Научно-исследовательского финансового института Минфина РФ (НИФИ) и Комитета гражданских инициатив. Кроме того, в рамках проекта формируется эффективная система обмена информацией, опытом и практикой ИБ на базе межрегиональных тематических семинаров, проводимых в регионах, продемонстрировавших значительные результаты в реализации ППМИ (Ставропольский край, Тверская область, Республика Башкортостан) и готовых поделиться опытом с другими субъектами. Наконец, в рамках проекта предусмотрены многочисленные обучающие мероприятия для муниципальных служащих и сотрудников создаваемых региональных проектных центров – не только по вопросам ППМИ, но и по другим практикам инициативного бюджетирования. Результаты и эффекты работы будут проанализированы и представлены в серии аналитических публикаций по завершению Проекта.

Первый год реализации федерального Проекта продемонстрировал значительный интерес к нему со стороны субъектов РФ. В 2016 году участие в Проекте приняли 26 российских регионов, а к концу 2017 года их число расширится до 30–40. Более десятка регионов уже в 2017 году начали реализацию собственных практик ИБ, причем большинство из них будет базироваться на механизмах ППМИ.

ППМИ как самостоятельная практика инициативного бюджетирования не стоит на месте, а активно развивается, пополняясь новыми направлениями и компонентами.

Наряду с «классическим» ППМИ для сельских поселений, активно развивается направление «ППМИ-город» (в частности, в КО, РБ, НО и ТО), пилотируется «ППМИ - сектор», предполагающая вовлечение граждан для решения вопросов, предусмотренных отдельными отраслевыми направлениями, изучается возможность использования механизмов ППМИ для внедрения доходогенерирующих проектов, решения проблем социально уязвимых групп населения и др. Ведется активная работа по расширению возможностей и повышению эффективности участия в ППМИ бизнеса.

Проектная команда ППМИ призывает представителей всех субъектов Российской Федерации вместе с нами принять участие в этой интересной и плодотворной работе!

МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ ППМИ

Механизм реализации ППМИ отработан и доказал свою эффективность в предшествующие годы, но его совершенствование происходит регулярно. В рамках ППМИ осуществляется системная финансовая (из средств региональных бюджетов) и организационная поддержка совместных инициатив (проектов) населения и органов местного самоуправления, направленных на решение приоритетных социальных проблем местного уровня (ремонт дорог, объектов водоснабжения и домов культуры, благоустройство территории и др.).

Типология возможных проектов ограничена полномочиями муниципального образования, прописанными в ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». В городских и сельских поселениях типология проектов открытая и направлены они на восстановление инфраструктуры в рамках полномочий муниципального уровня. В некоторых регионах субсидии могут быть направлены на закупку техники и оборудования для нужд поселений. На сегодняшний день подобные проекты реализуются в Ставропольском крае и Республике Башкортостан. ***Здесь приведен стандартный перечень возможных типов объектов инфраструктуры, на которые может быть направлен проект в сельских и городских поселениях.***

Решение о том, какая именно проблема является наиболее приоритетной для данного поселения, определяется общим собранием граждан. По итогам собрания инициативная группа из 5-6 представителей населения совместно с сотрудниками администрации поселения готовят конкурсную заявку (в т.ч. необходимую техническую документацию) и представляют ее в региональную конкурсную комиссию. Комиссия рассматривает заявки на основании формальных критериев отбора, заранее доведенных до участни-



Дороги
Ремонт улицы, тротуара,
ремонт автодороги



Водоснабжение
Ремонт сетей, водозаборного узла, строительство колодезев



Объекты культуры, библиотеки
Ремонт здания, фасада, кровли, зрительного зала



Благоустройство
Обустройство парка, площади, территории



Места отдыха
Обустройство зоны отдыха, размещение скамья



Спортивные объекты
Обустройство спортивной площадки, беговых дорожек, ремонт здания спортзала



Освещение
Монтаж уличного освещения, обустройство светильниками на солнечных батареях



Места захоронения
Ремонт ограждения, благоустройство территории



Пожарная безопасность
Ремонт депо, строительство стоянки для пожарной машины, обустройство пожарных водоемов



Объекты культурного наследия
Ремонт зданий-памятников архитектуры и др.

ков ППМИ. Основными критериями являются активность участия населения в определении проблемы, а также уровень поддержки (софинансирование) проекта из местных источников (поселенческого бюджета, средств населения и местного бизнеса). Набор конкурсных критериев (от 12 до 17) и вес определяется для каждого из участвующих регионов таким образом, чтобы учитывались их особые условия и потребности, уровень участия граждан на местах, оценочное социально-экономическое воздействие, эффективность инвестиций, устойчивость проектов и т.д. Поскольку в ППМИ участвуют сотни тысяч людей и успех всего проекта зависит от того, в какой степени население доверяет проекту, критерии и процедуры отбора формулируются так, чтобы обеспечить максимальную прозрачность проведения конкурса. В частности, прозрачность обеспечивается счетностью большинства критериев: конкурсные баллы по ним автоматически рассчитываются на основе данных, приведенных в конкурсной заявке и подтвержденных пакетом документов. Финансовые средства для реализации победивших в конкурсе проектов передаются в форме субсидий из бюджетов субъектов РФ непосредственно в поселенческие бюджеты, где аккумулируются и средства из всех других источников.

Софинансирование проектов с местного уровня (местное софинансирование) - один из ключевых элементов ППМИ. Уровень софинансирования, с одной стороны, показывает степень доверия участников к Программе, с другой стороны, служит индикатором того, насколько эффективно работает механизм отбора и приоритизации задач, решаемых в рамках ППМИ.

Местное софинансирование включает в себя три основных источника: софинансирование со стороны населения (благополучателей проектов), местных бюджетов и местного бизнеса (спонсоров). Решение о вкладе населения и муниципалитета принимается на общем собрании. Финансовые средства, собранные населением или предоставленные спонсорами, вносятся в соответствующий муниципальный бюджет как целевые добровольные пожертвования.

Возможны и другие источники местного софинансирования. Например, в Тверской области в некоторых поселениях софинансирование предоставлялось депутатами из собственных фондов на развитие муниципалитетов. В Кировской области использовались средства, полученные в качестве самообложения населения. В Ташбулатовском сельском поселении Абзелиловского района Республики Башкортостан для сбора средств на ремонт Дома культуры была проведена специальная благотворительная лотерея.

Вклады как населения, так и спонсоров могут осуществляться не только в денежной форме, но и в форме безвозмездного выполнения части работ, предполагаемых технической документацией, или же предоставления материалов или оборудования.

Весь цикл реализации ППМИ – от проведения собраний до открытия объектов – не пре-

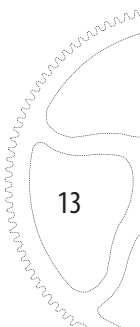
вышает одного года. Это важно для поддержания мотивации участников и завершения работ в рамках одного строительного сезона. Оптимальный график подготовки и реализации ППМИ представлен в графике.

На всех стадиях ППМИ осуществляется техническое сопровождение, включающее информационные, обучающие и консультационные мероприятия для участников Программы.

ПЕРВЫЙ КАЛЕНДАРНЫЙ ГОД
ЦИКЛА ППМИ

ВТОРОЙ КАЛЕНДАРНЫЙ ГОД
ЦИКЛА ППМИ

	январь	Прием и обработка конкурсных заявок
	февраль	Конкурсный отбор проектов, заключение соглашений субъекта РФ с победившими МО на предоставление субсидий
	март	
	апрель	Конкурсный отбор подрядчиков муниципальным образованием и заключение муниципальных контрактов
	май	
	июнь	Выполнение работ, контроль за реализацией (ОМСУ и население)
Разработка (согласование) параметров региональной ППМИ и утверждение нормативных и правовых актов (НПА) для ее реализации	июль	Прием и открытие объектов
Принятие муниципалитетами решений о намерении участвовать в ППМИ	август	Прием и открытие объектов
Установочные обучающие мероприятия для глав и специалистов муниципальных образований	сентябрь	Прием и открытие объектов
	октябрь	
Проведение собраний населения	ноябрь	Подведение итогов реализации проектов и распространение результатов
Подготовка и подача конкурсных заявок инициативными группами совместно с администрациями МО	декабрь	



РЕЗУЛЬТАТЫ И ЭФФЕКТЫ ППМИ

Результаты ППМИ

За годы реализации в российских регионах в 2007-2016 году ППМИ доказала свою эффективность в решении основных целей: вовлечении населения в решение местных проблем, практической реализации инициативных проектов при участии сообществ и привлечении местных ресурсов.

Вовлечение населения в решение местных проблем

При содействии Всемирного банка в регионах РФ было проведено более 4 тысяч собраний населения. Ежегодно это более полутора тысяч собраний, в которых участвует более 150 тыс. человек.

В Кировской области, например, в собраниях в рамках ППМИ участвует около 20% взрослого населения, проживающего на территории муниципалитетов, участвующих в Программе, при этом в отдельных муниципалитетах этот показатель достигает 60%. Еще большее число граждан принимает участие в так называемых предварительных мероприятиях по обсуждению проектов: опросах общественного мнения, поуличных и подомовых собраниях и других встречах в формате небольших групп, суммарно собирающих до 70 процентов взрослого населения участвующих муниципалитетов.



Республика Башкортостан



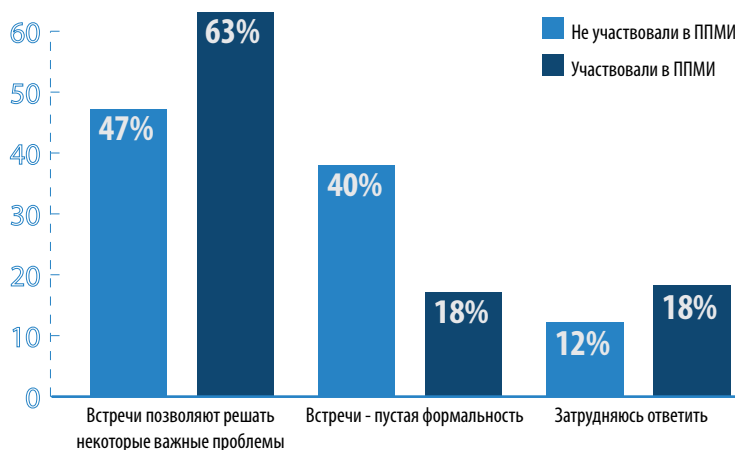
Хабаровский край

Прямое участие населения в определении приоритетных проблем является ключевым элементом Программы, который в итоге обеспечивает изменение отношения людей к собственной роли в развитии территории, росту доверия к существующим механизмам местного самоуправления. Так, в Кировской области за период масштабной реализации ППМИ доля населения, считающего проведение собраний простой формальностью,

не позволяющей решать реальные проблемы, сократилась с 54 процентов в 2010 году до 25 процентов в 2013 году. При этом в 2013 г. в поселениях, не участвовавших в проекте, эта доля составила 40% против 18% в участвовавших.

В качестве членов инициативных групп в ППМИ ежегодно участвует более 5 тысяч человек. Это те люди, которые в сотрудничестве с администрациями поселений принимают непосредственное участие в подготовке проектных заявок и обеспечении местного вклада, мониторинге осуществления проектов и организации сохранности и эффективной эксплуатации объектов. Важно, что в процессе этой работы члены инициативных групп — как и сотрудники администраций участвующих в ППМИ поселений — получают хороший опыт и навыки разработки и реализации проектов.

Мнение населения о сходах и собраниях для обсуждения с руководством проблем поселения



Источник: социологическое обследование ППМИ в Кировской области, 2013 г.

Наконец, население непосредственно участвует в реализации проектов, безвозмездно выполняя работы, не требующие высокой квалификации, такие как демонтаж конструкций, очистка территории от строительного мусора, покраска заборов, или безвозмездно предоставляя ресурсы — электричество, строительные материалы и технику. Как правило, именно вклад жителей безвозмездным трудом делает проект по-настоящему завершенным: клумба на детской площадке, скамейка у нового колодца и занавески в отремонтированном доме культуры — эти недорогостоящие детали придают завершенный и благоустроенный вид всему проекту.

Реализация проектов при участии сообществ

С 2007 по 2016 г. в российских регионах было реализовано около 4 тысяч проектов, из них более 1000 – в 2016 году. Только в Кировской области за период 2010-2015 гг. построено около 500 поселенческих дорог и отремонтировано более 370 объектов водоснабжения. К концу 2015 г. только в двух регионах – Тверской области и Ставропольском крае реконструировано около 190 домов культуры. Прямыми благополучателями ППМИ ежегодно становятся более 1,5 млн человек.

Типология проектов, реализованных в рамках ППМИ, свидетельствует о том, что ППМИ позволяет решать именно те проблемы, которые приоритетны для населения и связаны с «критической» инфраструктурой, т.е той, которая является необходимым условием комфортной жизни населения на селе. В первую очередь, это дороги, объекты водоснабжения, дома культуры.



Типология реализованных проектов в 8 регионах РФ, 2007-2016 гг.

Типология реализованных проектов отражает проблемы и потребности конкретных регионов.

В Ставропольском крае преобладают проекты, нацеленные на ремонт домов культуры. Это объясняется тем, что в советское время в ставропольских селах, как правило, крупных по размеру, были построены здания домов культуры капитального характера, с большой вместимостью. На протяжении многих лет они не ремонтировались и пришли в упадок. ППМИ позволила фактически восстановить ряд зданий домов культуры, во многих произвести серьезные ремонтные работы и возродить их в качестве культурного центра села, объединяющего детей, молодежь и пожилое население.

В поселениях Кировской области на протяжении пяти лет реализации попеременно лидируют проекты, связанные с базовыми потребностями населения – ремонтом дорог

и организацией водоснабжения. Однако с каждым годом диапазон проектов расширяется, что свидетельствует о том, что наиболее насущные проблемы постепенно решаются, и у населения актуализируются другие потребности более высокого порядка: ремонт домов культуры, благоустройство территорий и др. В районах Кировской области преобладают проекты, связанные с ремонтом учреждений культуры, а в городских округах – по благоустройству территории.

В наиболее экономически благополучной Нижегородской области типология проектов изначально разнообразна. Здесь нет явно доминирующих типов проектов, ППМИ адресно выявляет и решает проблемы конкретных поселений: ремонт бань, бассейна, благоустройство территорий поселений и содержание мест захоронения.

Тверская область по типологии проектов сочетает в себе черты Кировской области и Ставропольского края. За годы реализации большинство проектов были посвящены организации водоснабжения и ремонту домов культуры.

В Республике Башкортостан приоритетными стали проекты по ремонту дорог, детских игровых и спортивных площадок, ремонту домов культуры, а также систем водоснабжения. Начиная с 2014 года, удельный вес этих проектов стабильно высок и суммарно составляет 81% в 2014 году и 60% в 2016 году.

ТИПОЛОГИЯ РЕАЛИЗОВАННЫХ ПРОЕКТОВ В РЕГИОНАХ РФ, в % от общего числа в регионе

Типология проекта	СК 2007- 2015	КО (2010-2015)			НО 2013- 2015	ТО 2013-2016		РБ 2014- 2016	ХК 2014- 2015	РСО-А 2015	ЕАО 2016
		поселе- ния	районы	города		поселе- ния	города				
Водоснабжение	6%	26%	0%	1%	14%	35%	0%	10%	2%	42%	0%
Дороги, мосты	13%	31%	19%	17%	36%	14%	0%	17%	5%	0%	30%
Спортивные сооружения	10%	3%	12%	7%	3%	6%	27%	5%	26%	0%	20%
Уличное освещение	1%	6%	0%	3%	1%	0%	0%	3%	0%	0%	30%
Благоустройство	13%	5%	0%	29%	7%	5%	45%	9%	19%	8%	0%
Детские площадки	9%	5%	0%	11%	8%	10%	18%	16%	19%	0%	10%
Объекты пожарной безопасности	2%	2%	1%	0%	0%	4%	0%	3%	4%	8%	0%
Учреждения культуры	39%	3%	36%	3%	3%	15%	0%	12%	11%	17%	10%
Другое	7%	4%	5%	3%	27%	11%	9%	25%	13%	0%	0%

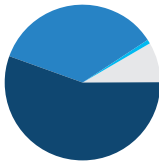
82% НАСЕЛЕНИЯ

РЕГУЛЯРНО ПОЛЬЗУЮТСЯ РЕЗУЛЬТАТАМИ ПРОЕКТА



90% НАСЕЛЕНИЯ СЧИТАЮТ ПРОБЛЕМУ, РЕШЕННУЮ В РАМКАХ ППМИ,

ВАЖНОЙ ИЛИ ОЧЕНЬ ВАЖНОЙ.



Насколько важна проблема, решенная в рамках ППМИ?

- Очень важная
- Важная
- Не очень важная
- Затрудняюсь ответить

Источник: социологическое обследование ППМИ в Кировской области, 2013 г.

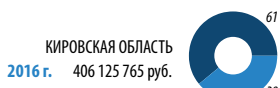
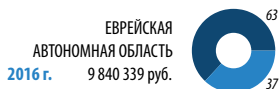
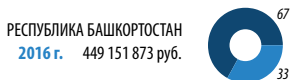
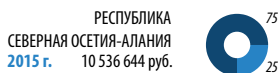
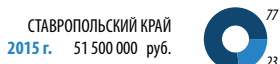
Как следствие ориентированности на наиболее острые проблемы конкретных поселений, ППМИ получает высокую оценку населения. По данным социологических исследований Банка подавляющее большинство населения (90% ответивших респондентов) считает, что проекты, осуществленные в рамках ППМИ, очень важны, имеют непосредственное практическое применение (82% ответивших), а сама Программа должна иметь долгосрочный характер (89% ответов).

Привлечение местных ресурсов

Софинансирование местных сообществ (вклады населения, местных бюджетов, местного бизнеса) является необходимым условием участия в Программе. Фактический уровень привлеченного софинансирования, как индикатор, отражает, насколько верно и адекватно отобраны проблемы, решаемые в рамках ППМИ, и насколько население доверяет Программе. Осуществляя личный вклад, каждый гражданин становится собственником проекта и начинает ощущать себя в новом статусе. Это способствует тому, что, во-первых, повышается заинтересованность и требовательность жителей при выборе наиболее приоритетных проектов и оценке результатов работ. Во-вторых, на этапе проведения строительных работ представители населения активно участвуют в мониторинге в составе инициативных групп и более критично отно-

Процент софинансирования проектов и общая стоимость всех проектов в регионах

Региональный бюджет
Местный бюджет, население, спонсоры



ся к соблюдению подрядными организациями качества и сроков выполнения работ. И, наконец, личное участие граждан обеспечивает лучшую сохранность объекта после завершения работ и его более эффективную эксплуатацию. В целом, становясь «собственниками» проектов, жители начинают по-иному относиться к собственной роли в развитии своего населенного пункта.

Анализ результатов ППМИ в 2007-2016 гг. показывает, что вопросы, связанные с привлечением ресурсов местных сообществ, решаются успешно. Показатели софинансирования из всех источников местного уровня (бюджет поселения, вклад населения, поддержка местного бизнеса) очень высоки и растут из года в год. В среднем по регионам – участникам ППМИ в 2015-2016 гг. доля софинансирования составила 40% средств от стоимости проектов (в Тверской и Нижегородской области этот показатель достиг максимума среди всех регионов – 49%). При этом половину доли местного вклада в среднем по всем регионам составили средства муниципального бюджета (20,5%), еще 12% – населения и 7,5% – спонсоров.

Средний денежный вклад от населения в Кировской, Тверской и Нижегородской областях и Республике Башкортостан составляет около 10–12% от стоимости проектов, а в некоторых поселениях достигает 50%. В этих регионах фактические показатели значительно превышают установленную минимальную планку, допускающую поселение к участию в ППМИ – 3-5%.

Доля иных видов вклада также высока; средний вклад муниципальных бюджетов составляет 10–30% от стоимости проектов, а средний размер софинансирования из других источников варьирует от 3 до 14%.

Эффекты ППМИ

Кроме непосредственных результатов в виде восстановления муниципальной инфраструктуры и развития потенциала местных институтов, в результате масштабной реализации ППМИ в регионе достигаются важные социальные и институциональные эффекты средне- и долгосрочного характера: рост социальной активности населения, сокращение иждивенческих настроений, рост взаимного доверия населения и власти и др. Для измерения этих эффектов в регионах, реализующих ППМИ, специалистами Всемирного банка были разработаны методика и план реализации специального социологического обследования – Оценки воздействия Программы. Исследование уже проведено в Кировской области в 2010-2013 гг. В Республике Башкортостан в 2014 гг. проведена первая, базовая часть исследования.

Исследуемые эффекты сгруппированы в четыре блока:

- Изменение уровня удовлетворенности населения (качеством жизни, социальных услуг и т.д.);
- Изменение в отношении населения к власти (например, рост доверия населения к власти и ее действиям, готовность власти вовлекать население в принятие решений);
- Изменения в понимании населением своей роли (например, активизация участия в местном самоуправлении, снижение иждивенческих настроений);
- Сближение взглядов населения и представителей власти.

Исследуется также общее отношение населения к ППМИ.

Ниже приведены некоторые результаты исследования, проведенного в Кировской области.

Рост удовлетворенности населения качеством жизни

В Кировской области в 2013 г. доля респондентов, считающих, что их жизнь за последние три года улучшилась, превысила долю людей, считающих, что их жизнь ухудшилась (23% опрошенных против 21%). Примечательно, что в 2010 г. это соотношение было значительно хуже - 21% к 39%. Данный эффект достигается исключительно за счет поселений, участвующих в ППМИ — в них доля людей, давших позитивную оценку, превысила долю «недовольных» более, чем в два раза (26% против 11%). При этом в поселениях, не принимавших участие в ППМИ, доля тех, кто считает, что их жизнь ухудшилась, составляет 20% к 30% в пользу «недовольных».

МЕТОДИКА ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ ППМИ

Методика оценки воздействия российских ППМИ построена на основе лучшего мирового опыта оценки эффективности программ.

Оценка воздействия ППМИ состоит из двух частей: базового (baseline) и заключительного (follow-up) социологического обследования. Базовое обследование проводится на этапе разработки и пилотирования ППМИ — до ее полномасштабного запуска в регионе, повторное — спустя 3 года реализации программы.

Для того чтобы оценить чистый эффект ППМИ, обследования проводятся в двух группах населенных пунктов: экспериментальной и контрольной. В первую группу входят населенные пункты, которые примут участие в ППМИ в ближайшие 3 года. Во вторую — контрольную — населенные пункты, схожие с экспериментальной группой по своим социально-экономическим характеристикам, но не участвующие в ППМИ на протяжении проведения оценки.

В обследовании участвуют две группы респондентов — население и представители органов местного самоуправления. Опрос проводится методом личного формализованного интервью по месту жительства и работы респондентов соответственно. Отбор населенных пунктов и респондентов для опроса осуществляется с помощью многоступенчатой стратифицированной, на конечной стадии — случайной выборки.

Эффективность ППМИ анализируется путем сравнения оценки в контрольных и экспериментальных группах происходящих в населенных пунктах изменений в институциональных аспектах развития поселений и удовлетворенности респондентов качеством жизни, предоставляемых социальных услуг, отношения к власти и прочее.

Как Вы считаете, жизнь в Вашем населенном пункте
за последние три года...? (% от населения)



Источник: социологическое обследование ППМИ в Кировской области, 2013 г.

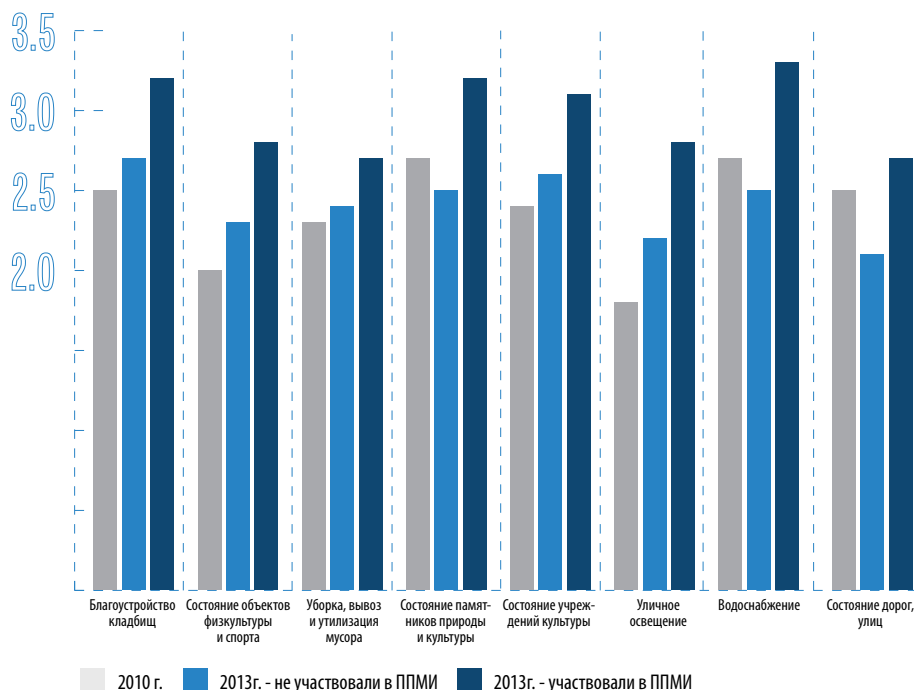
Рост удовлетворенности населения качеством услуг

Развитие в рамках ППМИ социально значимой инфраструктуры местного уровня привело к росту удовлетворенности населения качеством практически всех оцениваемых муниципальных услуг. При этом все оценки качества в 2013 г. в участвовавших поселениях существенно выше как оценок в неучаствующих поселениях, так и среднего уровня 2010 г. В то же время, в неучаствующих поселениях средняя оценка практически осталась на уровне 2010 г., а по состоянию памятников, водоснабжению и состоянию дорог (задачам, непосредственно решаемым в рамках ППМИ) – значительно ухудшилась.

Рост удовлетворенности населения работой местных органов власти

Базовое обследование, проведенное в 2010 г., выявило низкую удовлетворенность населения практически всеми аспектами деятельности ОМСУ. Результаты последующего обследования 2013 г. показали, что ППМИ оказала значительное положительное влияние на соответствующие оценки. Данные по двум наиболее значимым факторам: учету реальных нужд населения при организации муниципальных услуг и прозрачности использования бюджетных средств (измерялся баланс положительных и отрицательных оценок) отражают существенное улучшение. Так, если в 2010 году по организации социальных услуг оценка была отрицательной и составляла 16% ответов, то в 2013 году этот показатель стал положительным – 16% ответов. Такой показатель, как прозрачность использования бюджетных средств, изменился с отрицательных 52% до 14% ответов с положительной оценкой. По обоим факторам в 2013 г. в участвовавших в ППМИ поселениях оценка существенно улучшилась и стала положительной. В неучаствующих – существенно ухудшилась, составив, соответственно -11% и -31% по организации социальных услуг, а по показателю «прозрачность использования бюджетных средств» в диапазоне от -25% до -59% ответов. Таким образом, данные опроса отражают положительные изменения в самосознании селян, участвующих в ППМИ.

Насколько Вы удовлетворены услугами в месте Вашего проживания?
(оценка по пятибалльной шкале, где 1 – полностью неудовлетворен, 5 – полностью удовлетворен)



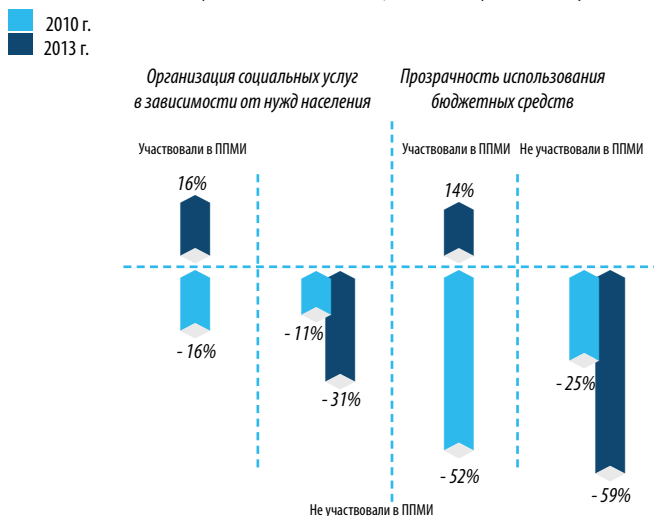
Источник: социологическое обследование ППМИ в Кировской области, 2010–2013 гг.

Рост доверия к органам власти

Содействие повышению уровня доверия и развитию диалога между органами власти и населением — одна из ключевых долгосрочных задач ППМИ. Обследование показало, что факт участия в ППМИ положительно связан как с качеством общественного диалога, так и с уровнем взаимного доверия между различными общественными группами.

В частности, население территорий, участвующих в ППМИ, значительно больше доверяет представителям всех уровней государственного управления и местного самоуправления по сравнению с территориями, не участвующими в ППМИ. Причем, чем более приближен соответствующий уровень к населению и непосредственному участию в ППМИ, тем сильнее проявляется соответствующее различие в оценках. Наиболее сильным оказывается эффект для глав поселений, несущих основную нагрузку по реализации ППМИ.

Насколько Вы удовлетворены работой местных органов власти в следующих направлениях?
(Баланс положительных и отрицательных ответов, % от населения)



Источник: социологическое обследование ППМИ в Кировской области, 2010-2013 гг.

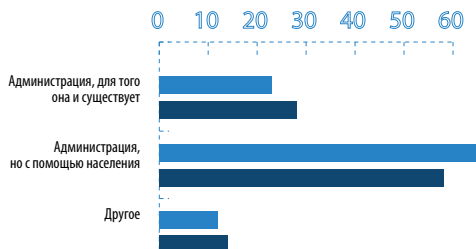
Восприятие населением собственной роли в решении проблем поселения

Снижение иждивенческих настроений и вовлечение населения в решение местных проблем — еще одна из важных задач ППМИ. Данные исследования отражают тот факт, что большая часть населения во всех поселениях считает, что местные проблемы должны решаться администрацией поселения, но при этом и само население также должно принимать в этом участие. О готовности внести свой вклад в решение проблем своего поселения заявили 84% из тех, кто уже имеет опыт участия в ППМИ, и 77% тех, кто не участвовал в ППМИ.

Кто и как должен решать проблемы Вашего поселения, чтобы они
решались по возможности быстро и эффективно?
(население, % от опрошенных)

■ Реализован проект ППМИ
■ Не реализован проект ППМИ

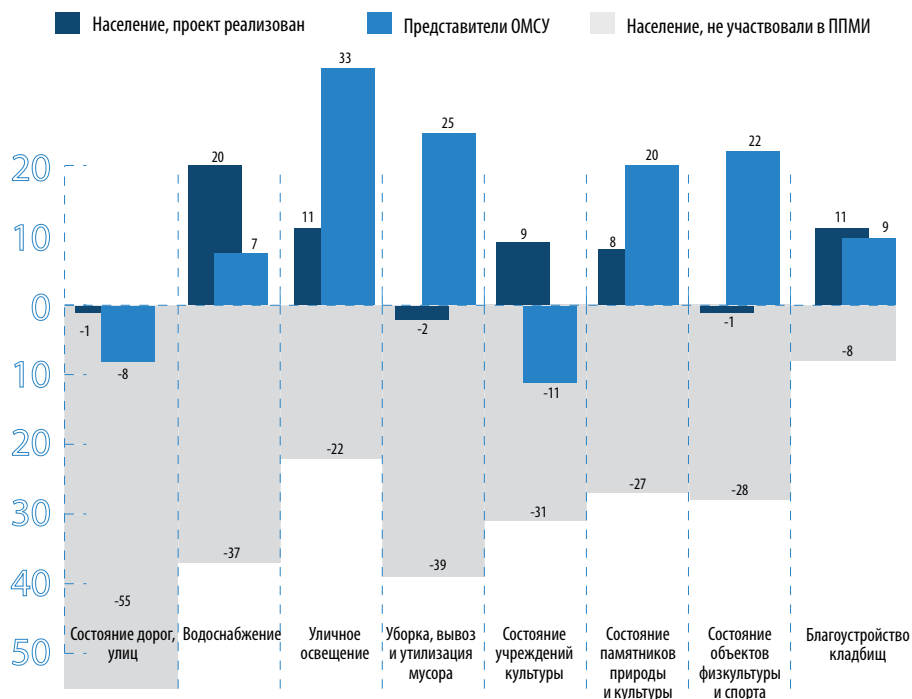
Источник: социологическое обследование ППМИ
в Кировской области, 2013 г.



Сближение взглядов населения и представителей власти

Практически все вопросы обследования задавались двум группам респондентов – «рядовым жителям» поселений (населению) и представителям органов самоуправления. Это позволило оценить уровень расхождения в оценках «населения» и «чиновников» до реализации ППМИ в поселении и после него. Анализ ответов показал, что ППМИ позволяет значительно сблизить позиции этих двух групп практически по всем вопросам. Это происходит благодаря практическому диалогу населения и представителей администраций в процессе отбора, подготовки и реализации проектов. На рисунке представлен один из примеров, иллюстрирующих это сближение: мнение населения о качестве предоставляемых муниципалитетом услуг в поселениях, где реализовывался проект, достаточно близко к мнению администрации, в то время как в неучаствующих поселениях оно диаметрально противоположно.

Изменение качества муниципальных услуг за последние три года в участвовавших и неучаствовавших в ППМИ поселениях
(баланс положительных и отрицательных оценок, % от населения и представителей ОМСУ)



Источник: социологическое обследование ППМИ в Кировской области, 2013 г.

ТЕХНИЧЕСКОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ ППМИ

Несмотря на внешнюю простоту механизма ППМИ, на всех ее этапах присутствуют риски, каждый из которых может стать критическим препятствием к успешной реализации Программы. В частности, недостаток опыта регулярного проведения собраний у глав поселений может привести к попыткам имитации участия населения с последующей фальсификацией отчетных документов (протоколов собраний); отсутствие у специалистов администраций и участников инициативных групп навыков подготовки проектных документов может сказаться на качестве конкурсных заявок, прежде всего, в части технической документации; неправильно подобранные и/или неточно сформулированные критерии отбора проектов могут повлиять на мотивацию участников и их доверие к Программе; отсутствие практики передачи средств на поселенческий уровень через механизм прямых бюджетных субсидий может привести к сложностям в межведомственных согласованиях и затягиванию срока подготовки Программы; отсутствие практики проведения конкурсных торгов на поселенческом уровне может привести к заключению контракта с недобросовестным подрядчиком; отсутствие эффективной системы мониторинга может повлиять на качество и своевременность выполнения работ. Каждый из этих рисков по отдельности способен привести к дискредитации идеи Программы и подрыву доверия к ней.

Для того, чтобы этого не произошло, обязательным компонентом Программы является техническое сопровождение, направленное на: (1) обеспечение качества Программы на всех ее этапах, (2) практическое вовлечение населения, (3) повышение потенциала (квалификации) участников в реализации программ при участии населения и (4) распространение положительного опыта Программы внутри и за пределами региона.

Роль Всемирного банка в техническом сопровождении ППМИ

В регионах, реализующих ППМИ, техническое сопровождение, как правило, осуществляется непосредственно Всемирным банком. Технологически оно включает в себя следующие блоки работ: (1) консультирование, (2) обучение, (3) мониторинг реализации и анализ результатов, и (4) информационное освещение и распространение результатов Программы.

Сопровождение организуется таким образом, что для решения задач, требующих непосредственного постоянного участия на местах (проведение собраний, мониторинг объектов), в каждом регионе привлекаются и обучаются местные консультанты. Задачи, связанные со стратегическим консультированием, экспертизой качества Программы, развитием потенциала местных участников, решаются силами «корневой» команды Всемирного банка, включающей международных и межрегиональных консультантов.

На этапе подготовительных работ (осень-зима) Всемирный банк совместно с ответственным исполнителем субъекта РФ разрабатывает дизайн Программы, информационную систему управления (ИСУ ППМИ) и проводит обучение участников.

Задачи технического сопровождения ППМИ в сформировавшемся банке в разрезе блоков и этапов реализации ППМИ в регионе

Этапы ППМИ						
Подготовительные работы		I. Собрания населения	II. Подготовка заявок	III. Отбор проектов	IV. Реализация проектов	Заключительные работы
1. Консультирование	2. Обучение	3. Мониторинг и анализ результатов	4. Распространение результатов/информационное освещение			
• Дизайн программы (определение параметров, процедур, критериев отбора проектов, формы заявки, инструкций, и т.д.) • Разработка информационной системы управления (ИСУ)		• Информационные семинары и тренинги для глав МО и инициативных групп (вовлечение населения, подготовка заявок, софинансирование) • Отбор и инструктаж местных консультантов	• Сопровождение местных участников в подготовке заявок	• Содействие региональным администрациям в обработке заявок • Участие в заседаниях конкурсной комиссии	Содействие в подготовке документации для отбора подрядчиков и решении технических вопросов, связанных с реализацией проектов	
		• Обучение местных консультантов в процессе проведения собраний	Консультирование местных консультантов в процессе проведения ими тренингов по заявкам			
		• Общий мониторинг хода реализации программы • Социологическое исследование эффективности программы			Мониторинг реализации проектов	Итоговый аналитический отчет
• Информационное освещение в СМИ и социальных сетях в Интренет • Распространение информации о ППМИ в регионе на федеральных и межрегиональных мероприятиях						Итоговый семинар с анализом результатов и извлеченных уроков

Дизайн Программы

Дизайн ППМИ подразумевает решение вопросов, связанных с основными параметрами Программы (территория реализации, максимальное количество заявок от одного муниципалитета, максимальная и средняя суммы региональной субсидии, критерии отбора проектов и пр.), а также разработку на основе этих решений соответствующих нормативно-правовых и методических документов.

Несмотря на то, что все региональные ППМИ имеют общие цели, принципы и механизм, их дизайн будет варьировать в зависимости от специфических проблем и потребностей данного региона. Поэтому разработке дизайна ППМИ в конкретном регионе всегда предшествует оценка его институциональных, социально-экономических и географических особенностей.

Например, с учетом региональных особенностей в ППМИ Кировской области упор сделан на активизацию населения и всеобщую доступность Программы (в ней принимают участие все муниципалитеты и охвачена большая часть населения региона). С точки зрения дизайна Программы это означает, что критерий участия населения в собраниях, подготовке и реализации проекта получает относительно больший вес, а финансовые параметры (общий объем финансирования, максимальный объем субсидии) подстраиваются под необходимость всеобщего охвата. В Тверской области упор сделан на развитие потенциала органов местного самоуправления и развитие инструментов софинансирования. Это означает больший вес критериев, связанных с софинансированием из местных источников, а также повышенные требования к обучающему и консультационному компоненту. В Ставропольском крае упор сделан на качество и масштаб проектов, что означает относительно больший вес соответствующего критерия и повышенные требования к процедурам мониторинга и контроля качества. В Республике Башкортостан значительное внимание уделяется активизации и охвату населения, а также развитию инструментов софинансирования и качеству проектов. Это предполагает соответствующие критерии при конкурсном отборе проектов.

ОГРАНИЧЕНИЯ ПО ЧИСТУ ЗАЯВОК И ТРЕБОВАНИЯ К СОФИНАНСИРОВАНИЮ ПРОЕКТОВ

МАКСИМАЛЬНО ДОПУСТИМОЕ КОЛИЧЕСТВО ПРОЕКТОВ ОТ МУНИЦИПАЛИТЕТА, МАКСИМАЛЬНЫЙ РАЗМЕР СУБСИДИИ

ППМИ предоставляет субсидии для финансирования относительно небольших проектов. Максимальный размер предоставляемой субсидии варьирует от 500 тысяч до 3 миллионов рублей. Как размер субсидии, так и количество подаваемых заявок от одного поселения зависит от специфических условий в каждом конкретном регионе: территории реализации, структуры и размеров муниципалитетов, доступных финансовых ресурсов, состояния инфраструктуры и т.д. Ограничивается только размер субсидии, на которую может претендовать муниципалитет. Поскольку каждый проект софинансируется за счет не только субсидии, но и из других источников, включая обязательное софинансирование со стороны бюджета муниципалитета и населения, объем самого проекта не ограничен. В Таблице представлены максимальные суммы субсидий в регионах, реализующих ППМИ, допустимое число заявок на один муниципалитет, а также минимальный для участия в ППМИ процент софинансирования от общей стоимости проекта для местных бюджетов и населения.

Регион	Муниципальные образования	Максимальное число заявок на конкурс от одного поселения	Размер субсидии	Условия софинансирования
Ставропольский край	Поселения	1	2 млн. руб.	определяется уровнем бюджетной обеспеченности по каждому поселению
Кировская область	Поселения	до 4	1 заявка до 1,5 млн. руб до 3 заявок до 0,5 млн. руб.	не менее 5% из бюджета поселения и не менее 5% со стороны населения
	Районы	до 3	общая сумма заявок до 3 млн. руб.	не менее 5% из бюджета муниципального района и не менее 5% со стороны населения
	Городские округа	неограниченное (1 от целевой группы)	1 млн. руб. на 1 заявку	не менее 10% из бюджета городского округа и не менее 5% со стороны населения
	СНТ	неограниченное (1 от целевой группы)	700000 руб.	не менее 5% из бюджета СНТ и не менее 10% со стороны населения
Тверская область	Сел. поселения	2	700000 руб.	не менее 10% из бюджета поселения и не менее 5% со стороны населения
	Гор. поселения	2	800000 руб.	
	Городские округа	неограниченное	400000 руб.	не менее 20% со стороны населения
Нижегородская область	Поселения, городские округа	до 4	общая сумма заявок до 2 млн.руб.	не менее 20% из бюджета поселения и не менее 5% со стороны населения
Хабаровский край	Поселения	неограниченное (1 от населенного пункта)	общая сумма заявок до 2 млн. руб.	не менее 5% из бюджета поселения и не менее 1% со стороны населения
Республика Башкортостан	Поселения	2	общая сумма заявок до 1,5 млн. руб.	не менее 5% из бюджета поселения и не менее 3% со стороны населения
Республика Северная Осетия-Алания	Поселения	1	0,7 млн. руб.	не менее 5% из бюджета поселения и не менее 5% со стороны населения

На основе согласованных параметров, а также с учетом опыта реализации ППМИ в других регионах, Правительство субъекта РФ при поддержке экспертов Всемирного банка готовит проекты нормативно-правовых актов, а также методических и операционных документов для реализации Программы. Примеры документов, необходимых для реализации ППМИ, представлены ниже.

РАЗРАБОТКА НПА И МЕТОДИЧЕСКИХ МАТЕРИАЛОВ

В процессе разработки дизайна региональной ППМИ при содействии Всемирного банка готовится ряд документов, необходимых для ее эффективной реализации.

На региональном уровне разрабатываются проекты таких НПА, как Постановление Правительства региона о реализации ППМИ с порядком проведения конкурсного отбора (включая критерии и балльную шкалу оценки), положением о конкурсной комиссии, ее составе, порядком предоставления субсидий муниципалитетам, а также Приказ уполномоченного органа об утверждении типовых форм документов ППМИ (в т.ч. заявления об участии в конкурсном отборе проектов и заявки на участие в нем, соглашения о предоставлении субсидии из регионального бюджета в муниципальный).

Для участников муниципального уровня готовятся, в частности, следующие документы:

- Стандартные формы, в т.ч (1) конкурсной заявки и его приложений; (2) протоколов общего собрания населения и других мероприятий с участием населения, (3) ведомости для организации учета вклада населения, (4) опросных листов и других инструментов, используемых для сбора и анализа информации о приоритетных проблемах населения; (5) информационных листов, объявлений и т.д. для распространения информации о проекте;
- Инструкции и памятки, в т.ч. (1) для руководства муниципальных образований по подготовке и проведению собраний; (2) для инициативных групп с информацией о Программе, а также с описанием их роли и задач, (3) для глав поселений по оформлению строительных документов в рамках ППМИ, в т.ч. с информацией по вопросам нахождения объекта и земли в муниципальной собственности, формирования технической и сметной документации, строительного контроля;
- Формы отчетов региональных специалистов (сотрудников министерств и консультантов ВБ) по работе с населением и по мониторингу реализации проектов.

**Информационная система управления (ИСУ) Программой поддержки
местных инициатив**

Управление ППМИ осуществляется с использованием ИСУ, которая представляет собой приложение, доступное из сети Интернет для всех участников Программы и обычных пользователей. Эксперты Всемирного банка помогают сконструировать функциональность и интерфейс ИСУ на основе лучшего международного опыта разработки и эксплуатации подобных систем и настроить систему в соответствии с особенностями



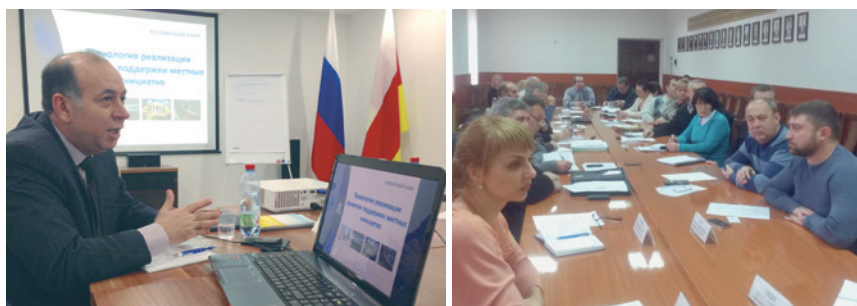
Сайт Информационной системы управления ППМИ Тверской области

дизайна ППМИ в регионе. На данный момент ИСУ ППМИ работает в Тверской области, Республиках Башкортостан и Северная Осетия-Алания и в Еврейской автономной области.

ИСУ автоматизирует и помогает осуществить следующие процессы ППМИ:

- Запрос, получение, хранение информации о проектах (заявки, документы, фотографии объектов, отчеты консультантов)
- Онлайн подача заявок на конкурс
- Автоматическая оценка заявок
- Онлайн мониторинг проектов
- Генерирование отчетов и таблиц
- Обмен сообщениями и файлами между участниками Программы
- Представление хода реализации и итогов Программы на сайте ППМИ региона.

Информирование и обучение



Информационный семинар и тренинг в Республике Северная Осетия-Алания

После того как согласованы параметры ППМИ и приняты соответствующие нормативно-правовые акты, базовая информация о Программе доводится до ее непосредственных участников: представителей муниципалитетов и населения. На семинарах рассказывается об основной идее, принципах, механизме и графике реализации ППМИ в регионе, а также о роли и непосредственных задачах каждого из участников на всех этапах подготовки и реализации Программы.

В продолжение информационных семинаров проводится серия практических тренингов для глав и специалистов поселений, которые будут непосредственно вовлечены в реализацию ППМИ. Участники тренингов проходят обучение по вопросам проведения собраний, подготовки конкурсной документации, привлечения софинансирования, мониторинга проектов и другим нюансам успешного участия в Программе. На тренингах дают ответы на такие практические вопросы как: как собрать население? как провести собрание? при каких условиях собрание считается действительным? как оформить решения,

принятые на собрании? как составить дефектную ведомость? нужно ли для выполнения проекта готовить проектно-сметную документацию (ПСД) или достаточно локальной сметы? на основании какого документа осуществляется передача субсидии в поселение? и пр.

Помимо перечисленных выше базовых тренингов, по запросу региона могут быть проведены дополнительные «поддерживающие» обучающие мероприятия по вопросам, возникающим в рабочем порядке и требующим оперативного обсуждения. Так, например, в Кировской области в 2013 г. проводилось специальное обучение по организации закупок в соответствии с введенными федеральным законодательством изменениями, а также по обеспечению качества подготовки технической документации и строительных работ.

Тренинги в рамках ППМИ позволяют главам поселений не только научиться работать с конкурсной документацией, но и повысить свои общие навыки. Так, в Тверской области в рамках «Школы ППМИ» главы получают навыки уверенных пользователей компьютеров, многие из них именно благодаря ППМИ осваивают программы MS Word и Excel, учатся «сжимать» фотографии, загружать документы в онлайн систему ППМИ и т.п. Такие навыки повышают общую компетентность муниципальных глав и помогают им в работе по другим направлениям их профессиональной деятельности.

На этапе проведения собраний

населения (зима-весна) местные консультанты Всемирного банка осуществляют выезд в поселения и непосредственно участвуют в обсуждениях граждан. Это позволяет оказать необходимую помощь главам поселений в объяснении населению идеи и принципов Программы; избежать прямой фальсификации собраний,

и гарантировать соблюдение требований к процедурам проведения собраний - таких как возможность открытого обсуждения каждого пункта повестки, выбор проекта большинством голосов и недопустимость административного влияния на решение жителей. В первые годы реализации Программы крайне важно посещение консультантами всех 100% собраний. Спустя 2-3 года возможен переход к выборочному посещению, поскольку к этому времени большинство глав осознают бесперспективность фальсификации собраний.

Технически посещение собраний консультантами выглядит примерно так. За каждым из консультантов закрепляется территория (обычно несколько районов), на которой он посещает все собрания в соответствии с заранее согласованным графиком. График



Собрание жителей, Республика Башкортостан

собраний составляется совместно региональными и местными органами власти при содействии консультанта и с учетом логистических возможностей и ограничений. По итогам посещения собраний консультанты готовят отчеты по каждому из них по специально разработанной форме с информацией о количестве участников собрания, рассмотренных проектах, выбранном проекте и предполагаемом софинансировании, активности участников, соответствии процедуры проведения собрания, принципам открытости, прозрачности и демократичности и т.д. Данные отчеты загружаются в ИСУ и впоследствии используются при подготовке и проведении конкурса заявок, анализе хода реализации проекта и подготовке итоговых материалов о реализации ППМИ в субъекте.

На этапе подготовки заявок

(весна) консультанты Всемирного банка оказывают содействие главам поселений, их специалистам и представителям инициативных групп в заполнении формы заявки и подготовке технической документации. Основные вопросы, возникающие на



Тренинг по заполнению онлайн-заявки ППМИ в Информационной системе управления, Республика Башкортостан

данном этапе, сводятся к тому, куда обращаться для подготовки технической документации, нужна ли для разработки проекта ПСД или достаточно локальной сметы, как составить дефектную ведомость и смету, как обеспечить и оформить местный вклад и т.д.

На этом этапе консультанты проводят практические групповые и индивидуальные консультации, а также непрерывно работают с главами поселений в режиме телефонных разговоров и/или в скайпе, обмена электронными сообщениями.

На заключительной стадии подготовки заявок представители Всемирного банка выезжают в участвующие в ППМИ районы и осуществляют непосредственное консультирование на местах для всех заинтересованных поселений. В ходе совместной работы консультанты оценивают качество подготовленных проектов заявок и прилагаемой к ним документации, а также отвечают на вопросы представителей поселений и районов.

Непрерывные консультации онлайн для глав муниципалитетов и инициативных групп по вопросам подготовки заявки и оформления технической документации оказывают местные консультанты Всемирного банка. Представители муниципальных образований имеют возможность в любое время связаться с консультантами и получить необходимую помощь. Для этой цели в Тверской области с 2014 года организован так называемый call-center по вопросам реализации ППМИ с единым номером телефона, по которому местные консультанты Всемирного банка могут ответить на любые вопросы по ППМИ. В Республи-

ке Башкортостан соответствующие функции выполняет Проектный Центр, созданный при Академии наук РБ и отвечающий за реализацию ППМИ в целом.

Этап отбора проектов

(весна) состоит из приема, обработки и оценки конкурсных заявок и проведения конкурса по определению проектов-победителей. Техническое содействие Всемирного банка на данном этапе сводится к помощи ответственным исполнителям в региональной администрации в приеме и обработке заявок, а также подготовке и проведении заседания конкурсной комиссии.

В процессе приема заявок консультанты анализируют их на предмет возможных недочетов и наличия всех необходимых подтверждающих документов. В тех регионах, где в Программе участвует значительное количество муниципалитетов, прием заявок происходит по заранее подготовленному графику.

Оценка заявок происходит автоматически с помощью ИСУ ППМИ. Готовый рейтинг проектов с баллами выносится на заседание конкурсной комиссии для утверждения. Члены комиссии вправе исключить заявку из конкурсного отбора при обнаружении в ней недостоверных сведений. Для обеспечения прозрачности процедур представители Всемирного банка участвуют в заседании конкурсной комиссии в качестве наблюдателей.

Этап реализации проектов (лето-осень) состоит из проведения поселениями закупок работ и услуг подрядчиков, непосредственно работ по ремонту и возведению объектов, а также мониторинга хода реализации проектов и сдачи-приемки работ. Техническое сопровождение на данном этапе сводится к помощи поселениям в подготовке закупок в соответствии с ФЗ-44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г., а также в восполнении знаний и практики муниципальных глав по осуществлению мониторинга реализации проектов при участии населения.



Заседание конкурсной комиссии в Еврейской автономной области



Заседание конкурсной комиссии в Республике Башкортостан

В частности, консультанты предоставляют участникам информацию о том, в какой момент и на каком основании можно объявлять торги, как подготовить конкурсную документацию на отбор подрядчиков, что делать с сэкономленными по итогам торгов денежными средствами и т.д. Цель технического сопровождения Всемирного банка на данном этапе – повысить потенциал именно глав и специалистов поселений.

Мониторинг работ проводится как местными консультантами, так и непосредственно жителями участвующих в ППМИ населенных пунктов. Консультанты отслеживают своевременность и качество выполнения работ подрядчиками посредством телефонных звонков и выборочных визитов в «проблемные» поселения, реализующие проекты. По результатам мониторинга готовятся отчеты для последующей обработки и анализа с помощью ИСУ.

Включенный в дизайн проекта механизм вовлечения жителей в мониторинг реализации ППМИ позволяет им оперативно отслеживать расходование средств, выделенных на реализацию проекта. Опыт реализации ППМИ показывает, что жители, вложившие в проекты собственные средства, уделяют значительное внимание контролю качества и результатов. Более того, уже после завершения проекта население принимает активное участие в организации эффективной эксплуатации и в обеспечении сохранности восстановленного объекта.

На заключительном этапе годового цикла ППМИ (конец осени-начало зимы) Всемирный банк готовит аналитический отчет с информацией о результатах реализации ППМИ в регионе и рекомендациями по развитию проекта в последующие годы – в т.ч. на основе сравнительного межрегионального анализа. Соответствующий доклад Всемирного банка представляется и обсуждается на итоговом региональном мероприятии. Итоговое мероприятие может иметь разный формат: межрегиональная конференция – как в Кировской области, секция в межрегиональном форуме – как в Республике Башкортостан, или информационное совещание-семинар – как в Тверской области.

На протяжении всего цикла реализации ППМИ Всемирный банк оказывает содействие регионам в информационном освещении Программы и распространении ее результатов.

Представители Всемирного банка принимают участие в информационных мероприятиях как до запуска регионального проекта, так и во время реализации проектов и по его завершению. В выступлениях на радио, телевидении, интервью для прессы члены корневой команды ППМИ дают экспертизу проводимым в рамках ППМИ инициативам и делятся оценкой результатов и перспектив проекта. Такие информационные сообщения важны для распространения информации среди населения и повышения имиджа Программы в регионе.

Помимо участия в мероприятиях регионального масштаба, Всемирный банк содействует распространению результатов ППМИ в регионах на федеральном и межрегиональном уровнях. За последние годы результаты ППМИ были представлены на таких мероприятиях как (1) семинар «Вовлечение населения в открытый бюджет», организованный Минфином РФ и Открытым Правительством, г. Москва, 9 сентября 2014 г.; (2) семинар-совещание субъектов Российской Федерации, входящих в состав Приволжского федерального округа, по вопросам открытого государственного управления и общественного контроля, организованный Открытым Правительством, г. Ульяновск, 26 июня 2014 г.; (3) Красноярский экономический форум, г. Красноярск, 27 февраля – 1 марта 2014 г.; (4) межрегиональный семинар «Повышение социально-экономической устойчивости на местном уровне в регионах Северного Кавказа», г. Владикавказ, 25 февраля 2015 г.; (5) серия семинаров «Бюджет как предмет социальных наук», организованная Центром инициативного бюджетирования ФГБУ «НИФИ» Минфина России, г. Москва, 2015 г. и др. В 2016 году состоялись: I Всероссийская конференция по инициативному бюджетированию в Москве (21-22 октября) – обсуждение российского и международного опыта ИБ; г. Тверь (27-28 июня) – инициативное бюджетирование в городах; Республика Башкортостан г. Уфа (20 сентября) – участие бизнеса в проектах ИБ; вторая Всероссийская конференция по инициативному бюджетированию в Москве (19-20 октября). Проведены выездные консультации по формам участия в Проекте с шестью субъектами РФ (Тверская область, Ставропольский край, Республика Башкортостан, Хабаровский край, ЕАО, Чеченская республика). Проведены тренинги для тренеров в г. Пятигорск (11-14 апреля), г. Уфа (28 апреля) и г. Ставрополь (4-5 июля). Подготовлено Операционное руководство ИБ на примере ППМИ. Начата работа по анализу и разработке рекомендаций по реализации проектов ИБ в городах, в частности, анализ российского опыта (Кировская область) и анализ международного опыта (Нидерланды, Германия, опыт Европейской комиссии). Начата работа по практической поддержке пилотов в Республике Башкортостан. Регулярно проводились 1-2-дневные выездные тренинги-семинары по запросу регионов и мониторинговые визиты для экспертизы существующих программ. Также активно использовался онлайн информационный обмен; распространение, как на региональном, так и на федеральном уровнях публикаций и буклетов о ППМИ, подготовленных совместно Всемирным банком и Правительствами регионов.

ФАКТОРЫ УСПЕХА ППМИ

Успех ППМИ обеспечивается несколькими ключевыми факторами.

Во-первых, это основная идея Программы – непосредственное практическое вовлечение населения в выбор приоритетов и решение проблем местного развития. Только пройдя через все проектные стадии, жители понимают и оценивают важность задач, решаемых в рамках местного самоуправления, а также важность приоритизации финансовых вложений в условиях ограниченных ресурсов.

Во-вторых, это дизайн и процедуры Программы, основанные на международном опыте Всемирного банка и принципах прозрачности и транспарентности. Критерии отбора проектов сообщаются участникам заранее, информация о победителях является публичной и общедоступной, от принятия решения на собрании населения до реализации проекта проходит не более года. В основе дизайна ППМИ лежит правильно выстроенная мотивация участников: Программа не убеждает жителей стать более активными гражданами, лишь потому что это долг каждого гражданина. Напротив, ППМИ пытается «достучаться» до конкретных проблем граждан и протянуть «удочку» тем, кто хочет решить свои проблемы. И именно вследствие этого повышается и активность.

Во-третьих, это встроенность ППМИ в государственную административную систему и бюджетный процесс, что является важной отличительной особенностью по сравнению с проектами РСМС во многих странах. Региональные субсидии передаются из бюджетов субъектов РФ в муниципальные бюджеты; финансовые ресурсы из всех других источников, включая местное софинансирование, также аккумулируются на бюджетных счетах муниципалитетов. Таким образом, одна из характеристик международных проектов РСМС, которая часто вызывает критику – передача проектам ресурсов, которые могли бы быть использованы в рамках «регулярной практики местного самоуправления» через ОМСУ и создание альтернативных ОМСУ структур, в ППМИ отсутствует. ППМИ и есть регулярная практика местного самоуправления.

В-четвертых, это непрерывное техническое сопровождение Программы. Информационные семинары, тренинги, непрерывное консультирование помогают участникам оперативно решать возникающие у них вопросы и минимизировать риски неудачи Программы. Сопровождение предполагает процесс непрерывного обмена знаниями между участвующими в ППМИ регионами. Это и организация и проведение ежегодных региональных конференций, семинаров и учебных мероприятий ППМИ с участием представителей как регионов-участников, так и других заинтересованных регионов РФ; распространение опыта и результатов осуществления ППМИ на федеральном уровне и среди других заинтересованных регионов.

Наконец, в-пятых, это опора на местные высококвалифицированные кадры, имеющих опыт реализации общественных гражданских инициатив. Сложно переоценить роль консультанта, работающего на местах и являющегося гидом по всем основным этапам и процедурам ППМИ – от проведения собраний и подготовки конкурсных документов до практической реализации работ и их мониторинга.

ПРИНЦИПЫ И АЛГОРИТМ СОТРУДНИЧЕСТВА С ВСЕМИРНЫМ БАНКОМ

Всемирный банк сотрудничает с субъектами РФ в рамках совместного с Минфином РФ Проекта по развитию инициативного бюджетирования в России, а также помогает отдельным субъектам в реализации практик ИБ на их территории.

1) В рамках федерального Проекта Всемирный банк осуществляет поддержку субъектов посредством предоставления площадки для обмена опытом, проведения информационных и обучающих мероприятий и консультирования по формированию региональных проектных центров, призванных обеспечить эффективную реализацию ППМИ и иных практик ИБ на местах. Для включения в участники Проекта субъекту необходимо направить в адрес Всемирного банка или НИФИ Минфина РФ официальное письмо с запросом включения в число участников. Список участников формируется на ежегодной основе.

2) По запросу отдельных регионов Банк предоставляет консультационные услуги по дизайну и сопровождению практики ИБ в конкретном регионе и обучению на местах и развитию ресурсов Проектного центра. Такая работа не исключает участие региона в федеральном Проекте, а дополняет его. Ключевым принципом сотрудничества Всемирного банка в регионе является формирование местного потенциала, достаточного для последующей самостоятельной реализации практики ИБ регионом. Это означает, что Всемирный банк помогает региону на стадии стартапа сформировать основу, необходимую для последующей эффективной реализации Программы. В первую очередь, такая основа включает в себя обученную и получившую необходимый практический опыт команду Проектного центра (местных консультантов), готовую самостоятельно обучать и консультировать глав муниципалитетов и представителей инициативных групп, а также осуществлять помощь региональному ГРБС в выстраивании всех этапов региональной Программы, включая подготовку и проведение конкурсного отбора проектов, проведение мониторинга и принятие результатов. Во вторую очередь, при запуске Программы Банк осуществляет поддержку региона в подготовке нормативно-правовой базы, учитывающей специфику конкретного региона, в согласовании и пилотировании механизмов и процедур Программы, организации работающей ИСУ, отвечающей запросам всех участников Программы. В идеале Всемирный банк помогает создать такую основу в течение 2-х - 3-х лет, после чего регион может перейти к самостоятельной реализации ППМИ, при необходимости привлекая Всемирный банк для решения узких вопросов.

Всемирный банк предоставляет услуги регионам на основе компенсации затрат на оказание Банком технического содействия. Услуги предоставляются в рамках Соглашения, частью которого является техническое задание, разрабатываемое совместно с региональными заказчиками. Всемирный банк - некоммерческая организация, поэтому стоимость услуг по Соглашению не включает в себя прибыль. Договор с Всемирным банком заключается на прямую, так как он является международной финансовой организацией, на которую не распространяются положения федерального закона о закупках при размещении заказа на оказание услуг для государственных или муниципальных нужд.

ПРИМЕРЫ РЕАЛИЗОВАННЫХ ПРОЕКТОВ

ОБЪЕКТЫ КУЛЬТУРЫ И БИБЛИОТЕКИ

РЕМОНТ ДОМА КУЛЬТУРЫ

в пос. Комсомолец Кировского района Ставропольского края



ДО

Стоимость проекта: 1 100 тыс. руб.

Региональная субсидия: 700 тыс. руб.

Муниципальный бюджет: 110 тыс. руб.

Вклад населения и спонсоров: 110 тыс. руб.

ПЕРЕУСТРОЙСТВО ЗДАНИЯ ПОД БИБЛИОТЕКУ

в с. Бичевая, район им. Лазо



Стоимость проекта: 1 800 тыс. руб.

Региональная субсидия: 1 100 тыс. руб.

Муниципальный бюджет: 200 тыс. руб.

Вклад населения и спонсоров: 500 тыс. руб.

СПОРТИВНЫЕ ОБЪЕКТЫ

Строительство спортивного зала

в с. Родниковское Арзгирского района Ставропольского края



ДО

Стоимость проекта: 8 000 тыс. руб.

Региональная субсидия: 2 000 тыс. руб.

Муниципальный бюджет: 500 тыс. руб.

Вклад населения и спонсоров: 5 500 тыс. руб.

Лыжероллерная трасса

в г. Учалы, Республика Башкортостан



Стоимость проекта: 7 535 тыс. руб.

Региональная субсидия: 1 500 тыс. руб.

Муниципальный бюджет: 1 000 тыс. руб.

Вклад населения и спонсоров: 5 035 тыс. руб.

Автор фотографий лыжероллерной трассы: Олег Яровиков

СПОРТИВНЫЕ ОБЪЕКТЫ

ОБУСТРОЙСТВО УНИВЕРСАЛЬНОЙ СПОРТИВНОЙ ПЛОЩАДКИ в г. Лихославль Лихославльского района Тверской области



ДО

Стоимость проекта: 1 924 тыс. руб.

Региональная субсидия: 699 тыс. руб.

Муниципальный бюджет: 770 тыс. руб.

Вклад населения и спонсоров: 455 тыс. руб.

ОБУСТРОЙСТВО СПОРТИВНОГО КОМПЛЕКСА НА ОТКРЫТОМ ВОЗДУХЕ в с. Ильинка Хабаровского района Хабаровского края



ДО

Стоимость проекта: 2 586 тыс. руб.

Региональная субсидия: 1 800 тыс. руб.

Муниципальный бюджет: 345 тыс. руб.

Вклад населения и спонсоров: 441 тыс. руб.

БЛАГОУСТРОЙСТВО ТЕРРИТОРИИ

Благоустройство территории

в с. Родниковское Арзгирского района Ставропольского края



ДО

Стоимость проекта: 2 365 тыс. руб.

Региональная субсидия: 2 000 тыс. руб.

Муниципальный бюджет: 165 тыс. руб.

Вклад населения и спонсоров: 200 тыс. руб.

Благоустройство памятника воинам ВОВ

в с. Федоровка Хайбуллинского района Республики Башкортостан



ДО

Стоимость проекта: 699 тыс. руб.

Региональная субсидия: 544 тыс. руб.

Муниципальный бюджет: 70 тыс. руб.

Вклад населения и спонсоров: 85 тыс. руб.

Благоустройство территории

Обустройство пляжа

в с.п. Щучейское Жарковского района Тверской области



ДО

Стоимость проекта: 646 тыс. руб.

Региональная субсидия: 494 тыс. руб.

Муниципальный бюджет: 64 тыс. руб.

Вклад населения и спонсоров: 86 тыс. руб.

Благоустройство территории дома-музея Задалески нана

в с. Задалеск Ирафского района Республики Северная Осетия-Алания



ДО

Стоимость проекта: 746 тыс. руб.

Региональная субсидия: 659 тыс. руб.

Муниципальный бюджет: 37 тыс. руб.

Вклад населения и спонсоров: 50 тыс. руб.

ДЕТСКИЕ ПЛОЩАДКИ

Обустройство детской площадки

в дер. Грехово Советского района Кировской области



Стоимость проекта: 653 тыс. руб.

Региональная субсидия: 420 тыс. руб.

Муниципальный бюджет: 101 тыс. руб.

Вклад населения и спонсоров: 131 тыс. руб.

Спортивно-игровая площадка «Здоровое поколение»

в с. Полетное района Имени Лазо Хабаровского края



ДО

Стоимость проекта: 2 600 тыс. руб.

Региональная субсидия: 1 600 тыс. руб.

Муниципальный бюджет: 300 тыс. руб.

Вклад населения и спонсоров: 700 тыс. руб.

ДЕТСКИЕ ПЛОЩАДКИ

ОБУСТРОЙСТВО ДЕТСКОЙ ПЛОЩАДКИ

в с. Барыковское Кашинского района Тверской области



ДО

Стоимость проекта: 807 тыс. руб.

Региональная субсидия: 385 тыс. руб.

Муниципальный бюджет: 300 тыс. руб.

Вклад населения и спонсоров: 122 тыс. руб.

ОБУСТРОЙСТВО ДЕТСКОЙ СПОРТИВНО-ИГРОВОЙ ПЛОЩАДКИ

в селе Петропавловское Арзгирского района Ставропольского края



ДО

Стоимость проекта: 1 500 тыс. руб.

Региональная субсидия: 1 200 тыс. руб.

Муниципальный бюджет: 150 тыс. руб.

Вклад населения и спонсоров: 150 тыс. руб.

ДОРОГИ, МОСТЫ И ТРОТУАРЫ

РЕМОНТ МОСТА

в с. Круглолесское Александровского района Ставропольского края



ДО

Стоимость проекта: 3 137 тыс. руб.

Региональная субсидия: 1 656 тыс. руб.

Муниципальный бюджет: 1 139 тыс. руб.

Вклад населения и спонсоров: 342 тыс. руб.

ОБУСТРОЙСТВО ТРОТУАРОВ

в г. Сосновка Вятскополянского района Кировской области



ДО

Стоимость проекта: 1 923 тыс. руб.

Региональная субсидия: 1 421 тыс. руб.

Муниципальный бюджет: 142 тыс. руб.

Вклад населения и спонсоров: 360 тыс. руб.

ДОРОГИ, МОСТЫ И ТРОТУАРЫ

Обустройство дороги к школе

в п. Известковый Облученского района Еврейской автономной области

ХОД РАБОТ



Стоимость проекта: 1 435 тыс. руб.

Региональная субсидия: 700 тыс. руб.

Муниципальный бюджет: 700 тыс. руб.

Вклад населения и спонсоров: 35 тыс. руб.

Ремонт автомобильной дороги

в с.п. Черкасовское Молоковского района Тверской области



ДО

Стоимость проекта: 1 000 тыс. руб.

Региональная субсидия: 654 тыс. руб.

Муниципальный бюджет: 206 тыс. руб.

Вклад населения и спонсоров: 140 тыс. руб.

ВОДОСНАБЖЕНИЕ

Капитальный ремонт наружного водоснабжения в с.п. Ильинское Западнодвинского района Тверской области



ДО

Стоимость проекта: 1 093 тыс. руб.

Региональная субсидия: 700 тыс. руб.

Муниципальный бюджет: 318 тыс. руб.

Вклад населения и спонсоров: 75 тыс. руб.

Ремонт водопроводных сетей в с. Дунта Ирафского района Республики Северная Осетия-Алания



ДО

Стоимость проекта: 749 тыс. руб.

Региональная субсидия: 644 тыс. руб.

Муниципальный бюджет: 40 тыс. руб.

Вклад населения и спонсоров: 65 тыс. руб.

МЕСТА ЗАХОРОНЕНИЯ

РЕМОНТ ОГРАЖДЕНИЯ КЛАДБИЩА в с. Ахсарисар Ахсарисарского района Республики Северная Осетия-Алания



ДО

Стоимость проекта: 791 тыс. руб.

Региональная субсидия: 646 тыс. руб.

Муниципальный бюджет: 35 тыс. руб.

Вклад населения и спонсоров: 110 тыс. руб.

КАПИТАЛЬНЫЙ РЕМОНТ ТЕРРИТОРИИ ГРАЖДАНСКОГО КЛАДБИЩА в г. Бежецке Бежецкого района Тверской области



ДО

Стоимость проекта: 846 тыс. руб.

Региональная субсидия: 545 тыс. руб.

Муниципальный бюджет: 130 тыс. руб.

Вклад населения и спонсоров: 171 тыс. руб.

ПОЖАРНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

в с. Черняево района им. Лазо Хабаровского края



ДО

Стоимость проекта: 2 600 тыс. руб.

Региональная субсидия: 2 000 тыс. руб.

Муниципальный бюджет: 300 тыс. руб.

Вклад населения и спонсоров: 300 тыс. руб.

РЕМОНТ БОКСА ДЛЯ ПОЖАРНОЙ МАШИНЫ И КАРАУЛЬНОЙ КОМНАТЫ ПОЖАРНОГО ПОСТА

в с. Лескен Ирафского района Республики Северная Осетия-Алания



ДО

Стоимость проекта: 989 тыс. руб.

Региональная субсидия: 699 тыс. руб.

Муниципальный бюджет: 50 тыс. руб.

Вклад населения и спонсоров: 240 тыс. руб.