

УДК 330

JEL: H72, H76, H79

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОЕКТОВ РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ, ОСНОВАННЫХ НА МЕСТНЫХ ИНИЦИАТИВАХ В РЕСПУБЛИКЕ БАШКОРТОСТАН: ТЕНДЕНЦИИ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ¹

Асылгужин Рафиль Рифгатович
Барлыбаев Азамат Адигамович
Насретдинова Лия Фаритовна
Пестова Оксана Георгиевна

Государственное автономное научное учреждение
«Институт стратегических исследований Республики Башкортостан»

Аннотация. Статья посвящена описанию процесса реализации проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах в Республике Башкортостан. В статье приведен анализ материалов о ходе реализации проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах, в сельских/городских поселениях, муниципальных районах и городских округах Республики Башкортостан. Отражены основные тенденции, проблемы и перспективы реализации данного проекта инициативного бюджетирования в регионе. По результатам анализа, предложены конкретные практические рекомендации по совершенствованию организации конкурсного отбора проектов инициативного бюджетирования в Республике Башкортостан.

Ключевые слова: инициативное бюджетирование, проект, местные инициативы, конкурсный отбор, муниципальный район, городской округ.

Введение. Общая цель проектов инициативного бюджетирования - формирование рабочего механизма, позволяющего выявить реальные приоритеты населения, оперативно решать наиболее актуальные социальные проблемы местного уровня.

Устоявшейся практикой инициативного бюджетирования (ИБ) является конкурсный отбор проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах, известный как программа поддержки местных инициатив (ППМИ).

Существенный вклад в формирование базы научно-практического обеспечения реализации механизмов инициативного и партисипаторного бюджетирования, внесли такие отечественные и зарубежные авторы как Дж. Аллегретти [Allegretti G, 2012, 2013], М. Коэн [Cohen M., 2015], В. Вагин, [Вагин,

¹ Исследование выполнено в рамках государственного задания Центра изучения гражданских инициатив ГАНУ «Институт стратегических исследований Республики Башкортостан»

2015, 2016, 2018, 2019], Н. Диас [Dias N., 2014] М. Цуркан [Цуркан, 2016, 2017], И. Кабаннес, Б. Голдфранк, В. Найлен и др.

Практики инициативного бюджетирования, реализующиеся на территории Республики Башкортостан, признаются одними из самых успешных, масштабных и грамотно администрируемых практик ИБ в Российской Федерации по мнению экспертов НИФИ Минфина и специалистов по ИБ, реализующих аналогичные практики в субъектах². Однако наиболее значимым показателем успешности реализации проектов ИБ для нас является востребованность и популярность ППМИ среди населения и ОМСУ РБ. Это проявляется в растущей потребности населения быть услышанными и их готовности принимать участие как в проектировании, так и в реализации разработанных ими идей.

За 4 года реализации проектов инициативного бюджетирования был пройден путь от внедрения Программы поддержки местных инициатив на всей территории региона до разработки Приоритетной региональной программы развития ИБ, включающей в себя 10 разнонаправленных практик [Игтисамова, 2019].

С внедрением в систему государственного управления реальных предпосылок проектного подхода, владение навыком реализации партисипаторных проектов совместно с инициативными группами граждан и местным бизнес-сообществом становится необходимостью и одной из основных профессиональных компетенций служащего в органах местного самоуправления. В Республике Башкортостан, где в области развития инициативного бюджетирования основной акцент ставится на обучение ОМСУ и построение эффективной системы управления проектами на региональном и местном уровнях, уже сформирована культура реализации совместных проектов.

Основная часть. Вовлечение граждан в решение вопросов местного значения, направленных на повышение качества жизни и формирование условий для социального, культурного развития наших территорий – одна из первостепенных задач органов местного самоуправления (ОМСУ).

В проекте поддержки местных инициатив (ППМИ) 2019 года участвовали 54 муниципальных района и 9 городских округов Республики Башкортостан.

Ежегодно растет количество подаваемых на конкурс заявок. И если в сельском окне конкурсного отбора количество конкурсантов стабилизировано на уровне участия более 80% (около 600 участников) всех сельских и городских поселений республики, то количество заявок, подаваемых на городской конкурс, демонстрирует растущую динамику. Это связано с возможностью городских округов подавать на конкурс неограниченное количество заявок, а также возможностью населенных пунктов с численностью населения свыше 5000 человек принимать участие в конкурсе на условиях для городских округов.

² Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях / Минфин России. 2019. URL: https://m.minfin.ru/common/upload/library/2019/10/main/1070_Doklad.pdf.

Что касается распределения долей финансового участия по источникам финансирования проектов, то особенностью региона с первого года участия являются высокие показатели софинансирования со стороны населения и бизнеса. В 2019 году вклады населения в реализацию проектов составили 10,7% от общей стоимости, спонсоров – 9,74%, местных бюджетов – 13,6%. Это показывает готовность населения и организаций вкладываться рублем в приоритетные проекты. Для сравнения, согласно данным НИФИ Минфина России в 2018 году доля софинансирования проектов инициативного бюджетирования со стороны юридических лиц в целом по России составила 5%, со стороны населения - 11,5%.

Анализируя предпочтения граждан в выборе приоритетных проектов, стоит отметить, что ожидаемо на первое место выходят проекты, связанные с ремонтом дорог, обустройством детских площадок, общественных территорий, ремонтом учреждений культуры и образования. В последние два года реализации ППМИ большинство заявок, выдвинутых на конкурс, представляли собой проекты по ремонту и обустройству учреждений образования, что вызывало сомнения проектного центра по поводу инициативности данных проектов. Однако результаты опроса инициативных групп подтверждают реальную заинтересованность граждан в таких проектах. Таким образом, на данный момент мы имеем реализованные проекты по ремонту 320 общеобразовательных школ и детских садов, что составляет почти 10% от общего количества учреждений образования Республики Башкортостан. И это именно те 10% объектов образования, состояние которых больше всего волновало наших граждан.

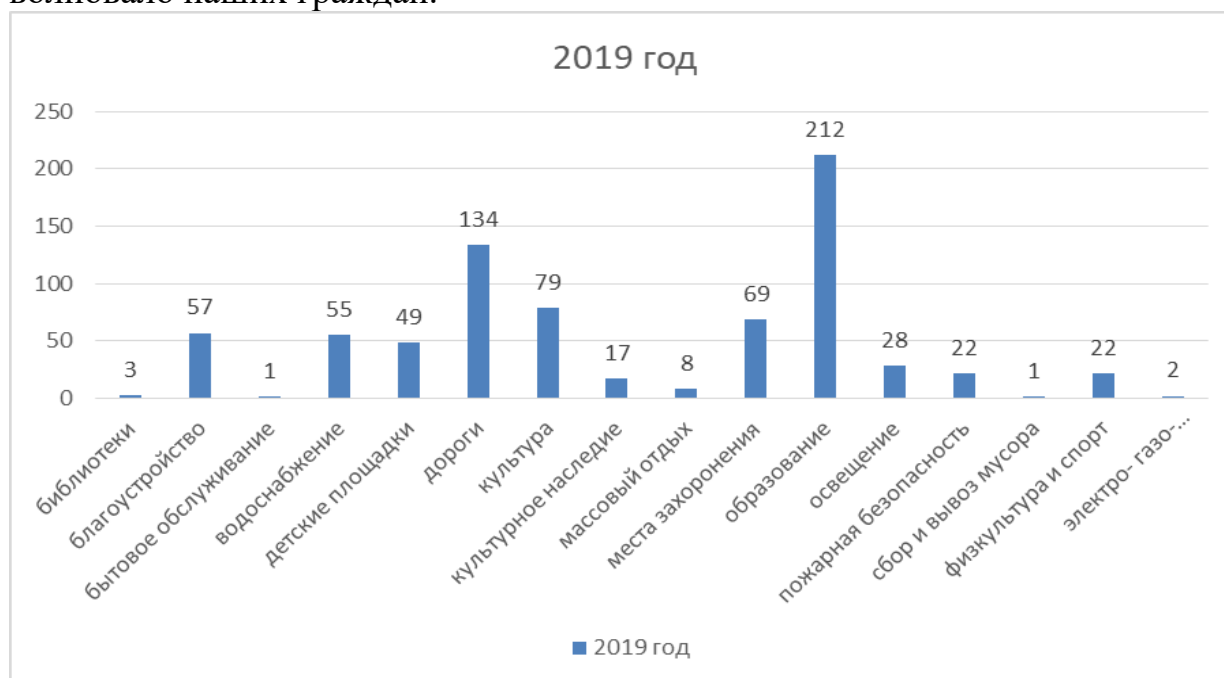


Рисунок 1 Распределение по типологии проектов, прошедших конкурсный отбор в 2019 году

Источник: Составлена авторами по результатам реализации проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах в Республике Башкортостан в 2019 г.

Пиковое значение по количеству вовлеченных в ППМИ граждан, принявших участие в предварительных обсуждениях и итоговых собраниях по выбору проектов (свыше 550 тыс. человек), наблюдалось в 2017 году. После чего показатели по вовлечению граждан постепенно снижались и достигли в 2019 году значения в 497 171 человек. Это связано в первую очередь с тем, что большинство участников выдвигают на конкурс проекты, предлагаемые к реализации на территории населенных пунктов с наименьшей численностью населения. Так, если в 2017 году численность населения населенного пункта, участвующего в конкурсе в среднем, составляла 1406 человек, то в 2018 году уже 870 человек. Главы поселений, выбирая для участия населенные пункты с невысокой численностью населения, облегчают организацию процедур, связанных с участием населения в предварительных мероприятиях и итоговых собраниях и, соответственно, получение за эти критерии максимальных баллов. В целом мы наблюдаем нормальный процесс стабилизации количественных показателей по вовлечению населения в проекты, основанные на местных инициативах, в связи с ростом компетенций, опыта участников конкурсного отбора и усилением конкуренции.

За 4 года работы каждый муниципалитет создал собственную историю успеха по реализации данного проекта. И наиболее наглядным показателем того, как каждое МО использовало возможности Программы поддержки местных инициатив, можно назвать суммарное за 4 года количество победивших проектов. Справедливости ради необходимо отметить, что максимальное количество проектов, которое можно выдвинуть на конкурс, ограничивается числом поселений, входящих в состав муниципального района, что изначально ставит для каждого МР свои показатели результативности.

Тем не менее, мы видим, что ряд муниципальных районов за 4 года сумели добиться поддержки для более чем 60-ти проектов, инициированных гражданами (например, Аургазинский, Давлекановский, Илишевский, Миякинский, Стерлитамакский, Уфимский районы Республики Башкортостан), в то время как количество реализованных проектов в некоторых муниципальных районах за аналогичный период времени едва достигает 10-ти (например, в Белокатайском, Бижбулякском, Благоварском, Кушнаренковском районах). Авторами выявлены модели управления проектами ППМИ, сложившиеся в разных муниципальных образованиях, при этом системообразующими факторами формирования модели управления в муниципальном образовании являются степень делегирования задач в проектной команде и уровень контроля выполнения этих задач со стороны куратора. Именно их сочетание влияет на активность и результативность участия в конкурсе как на уровне муниципального района, так и на уровне поселений [Асылгужин, 2019].

Количество заявок от городских округов, чье участие вынесено в отдельное окно конкурса, растет, в особенности, в последние два года. Некоторые городские округа начинают активно использовать возможность подачи неограниченного количества заявок, однако происходит это с разной степенью результативности. Например, по первому туру конкурсного отбора от

г. Нефтекамск и г. Сибай конкурсный отбор прошли по 42 заявки, при этом от Нефтекамска было подготовлено 84 проекта, а от Сибая – 43.

Кроме того, второй год подряд 17 поселений используют право участвовать в конкурсе городских округов, предусмотренное для проектов, инициированных населением крупных населенных пунктов с численностью свыше 5000 человек.

Распределение стоимости проектов-победителей по источникам финансирования сведено в таблице 1.

Таблица 1 Источники финансирования проектов-победителей в 2019 году

Источники финансирования	Всего		из них			
			муниципальный район, поселение		городские округа в целом	
	сумма, млн.руб.	%	сумма, млн.руб.	%	сумма, млн.руб.	%
Итого	749,48	100,0	510,74	100,0	238,75	100
Субсидия из бюджета РБ	499,36	66,6	336,93	66,0	162,43	68,03
Вклад бюджетов МО	99,48	13,3	69,26	13,6	30,22	12,66
Вклад населения	81,01	10,8	52,74	10,3	28,27	11,84
Вклад спонсоров	69,63	9,3	51,80	10,1	17,83	7,47

Источник: Таблица составлена авторами по результатам реализации проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах в Республике Башкортостан в 2019 г.

Значительный интерес представляют данные полученные при расчете соотношения суммарного вклада в реализацию проектов со стороны населения и общей численности населенных пунктов, принявших участие в конкурсе. Это вклад в проект со стороны населения, приходящийся на 1 человека, жителя населенного пункта. Рост данного показателя обусловлен ростом средней суммы вклада от 1-го лица или хозяйства, который близится к 1000 рублей. Как правило, прослеживается закономерность следующего характера: чем меньше населенный пункт и сам проект, тем выше вклад с одного человека, двора или семьи. Например, средний вклад на проекты по ремонту водопроводов и дорог одной хозяйствующей единицы выше, чем на проекты по ремонту школ и сельских домов культуры.

С каждым годом количество бюджетных средств, приходящихся на 1 рубль внебюджетных средств (по данным проектов-победителей) уменьшается [Барлыбаев, 2019].

В целях получения детальной, научно обоснованной оценки и прогнозирования результатов развития проектов инициативного бюджетирования, поиска путей решения возникающих при их реализации

проблем, проектным центром инициативного бюджетирования Республики Башкортостан был осуществлен комплексный анализ и мониторинг реализации проектов за период 2016-2019 гг. в более чем 90% муниципальных районов и городских округов региона

По результатам мониторинга разработаны следующие предложения по совершенствованию конкурсного отбора проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах, на территории Республики Башкортостан от участников проектов инициативного бюджетирования в муниципалитетах (от жителей, местного бизнеса, представителей администраций поселений и МО):

- снижение доли вклада населения, при наличии которой начисляется максимальные баллы с 15% до 10% от запрашиваемой субсидии (90% опрошенных);
- снижение доли вклада спонсоров, при наличии которой начисляется максимальные баллы с 15 до 10% от запрашиваемой субсидии (81% опрошенных);
- увеличение максимальной суммы запрашиваемой субсидии до 1,5-3 млн. руб. (61% опрошенных).
- увеличение количества возможных для реализации проектов для крупных сельских поселений (более 5 сел и деревень) до 3.
- увеличение количества возможных для реализации проектов для городских и крупных сельских поселений (районных центров).
- проведение республиканский конкурс на лучшие практики ППМИ среди муниципальных образований.
- исключение или упрощение расчета неденежного вклада населения и спонсоров.

С учетом вышеизложенного, сотрудниками Центра изучения гражданских инициатив Государственного автономного научного учреждения «Институт стратегических исследований Республики Башкортостан» было инициировано внесение изменений в Постановление Правительства Республики Башкортостан от 19.04.2017 года №168 «О реализации на территории Республики Башкортостан проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах».

Заключение. Запуская полномасштабную реализацию проекта в 2016 году ОМСУ и проектный центр, сталкивались с рядом опасений и сомнений, связанных с вовлечением большого количества людей в предварительные мероприятия и итоговые собрания, с обсуждением вопросов необходимости софинансирования со стороны населения и местного бизнеса. Тем не менее, спустя 4 года и по итогам реализации более чем 2000 проектов, необходимо отметить, что ППМИ является самой привлекательной и наиболее востребованной жителями региона государственной программой ИБ.

Башкортостан является одним из лидеров по применению разнообразных социальных практик связанных с привлечением местного сообщества – жителей и местного бизнеса.

Проведенный комплексный мониторинг проектов инициативного бюджетирования, реализованных в рамках программы поддержки местных инициатив (ППМИ) и муниципального проекта ИБ “Наше село” за достаточно продолжительный период - 2016 -2019 гг. стал важной частью формирования научно-практического обеспечения реализации проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах в Республике Башкортостан, дал возможность идентифицировать «слабые места» реализации и выявить причинно-следственные связи, способствующие их возникновению, что может послужить тактической и стратегической корректировке процессов и непрерывного совершенствования организационно-функциональной составляющей регионального проекта. Важным элементом данной работы выступает подбор наиболее оптимальной модели управления проектами инициативного бюджетирования на уровне конкретного МО и ГО.

Результатами реализации проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах стали: роста количества участников, вовлеченность населения, повышения финансовой, экономической и управленческой грамотности населения и представителей органов местного самоуправления, а также повышения уровня привлеченных внебюджетных средств на реализацию социально-значимых объектов. Однако наиболее важным эффектом, получаемых в ходе реализации проектов ИБ связан с усилением и гармонизацией диалога муниципалитетов, бизнеса и жителей, повышение доверие в органам местной власти.

Список литературы:

1. Cohen M., Schugurensky D., Wiek A. Citizenship Education through Participatory Budgeting: the Case of Bioscience High School in Phoenix, Arizona. Curriculum and Teaching, 2015.
2. Dias N. Hope for Democracy. 25 years of Participatory Budgeting worldwide / In Loco Association, 2014.
3. Gender Responsive and Participatory Budgeting: Imperatives for Equitable Public Expenditure / Ng C. (Ed.) Springer Briefs in Environment, Security, Development and Peace, 2016.
4. Hwang Jeongeun. Participatory Budgeting in Korea — A focus on participatory budgeting in Yeonsu-Gu / International Strategy Center Research. Paper 1, Incheon, 2013.
5. Keblowski W., Van Crielinger M. Participatory Budgeting Polish-Style. What kind of policy practice has travelled to Sopot, Poland? / Hope for Democracy. In Loco Association, 2014.
6. Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A., Allegretti G. Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting // Journal of Public Deliberation. 2012. Vol. 8. Iss. 2.
7. Sintomer Y., Herzberg C., Allegretti G. Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide — an Invitation to Global Cooperation. Updated Version. Bonn: InWEnt gGmbH, 2013.

8. Асылгужин Р.Р., Барлыбаев А.А., Розе Н.Н. Управление проектами инициативного бюджетирования в муниципальных образованиях Республики Башкортостан//Финансовая экономика, 2019. №12, С. 12-15
9. Барлыбаев А.А., Мамлеева Э.Р., Сазыкина М.Ю. Вовлечение финансовых ресурсов домашних хозяйств в экономику региона посредством механизмов партисипаторного бюджетирования (на примере Республики Башкортостан)// Финансовая экономика. 2019. №9. С. 141 – 144.
10. Вагин В. В. Теоретические аспекты развития инициативного бюджетирования в России // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 3. С. 105–114
11. Вагин В. В., Гаврилова Н. В., Шаповалова Н. А. Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 4.
12. Вагин В. В., Шаповалова Н. А. Состояние инициативного бюджетирования в Российской Федерации: новые тренды и возможности развития // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. № 1. С. 110–122
13. Вагин В. В., Шаповалова Н. А., Гаврилова Н. В. Мониторинг развития инициативного бюджетирования: методика и практика организации. Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2019. № 2. С. 51–64.
14. Вагин В.В., Блохин А.А., Габидуллин В.В., Гаврилова Н.В., Шаповалова Н.А., Фенин А.Ю., Пашистая А.А., Анцыферова И.С. Программа развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации - Москва: 2017. - 79 с.
15. Вагин В.В., Тимохина Е.А. Гаврилова Н.В., Шаповалова Н.А., Фенин А.Ю., Анцыферова И.С. 25 Вопросов об инициативном бюджетировании : учебное пособие - Москва: Т8 Издательские технологии, 2017. - 46 с.
16. Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях / Минфин России. 2019. URL: https://m.minfin.ru/common/upload/library/2019/10/main/1070_Doklad.pdf (дата обращения: 23.04.2020).
17. Игтисамова Л.З. Республика Башкортостан: комплексный подход к развитию инициативного бюджетирования/Финансы. 2019. №6, с. 7-14
18. Качалкина К.Г., Нуртдинов Э.Р., Розе Н.Ш. Развитие форм и методов реализации инициативного бюджетирования в Республике Башкортостан// Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. № 1. С. 123–131.
19. Морунова, Г.В. Муниципальные финансы в трансформационной экономике: дисс. ... д-ра экон. наук: 08.00.10. – Санкт-Петербург, 2019. - 351 с.
20. Цуркан М.В. Влияние партисипаторного бюджетирования на возможности развития территорий // Среднерусский вестник общественных наук. 2016. Т. 11. № 3. С. 150-158.

21. Цуркан М.В. Анализ региональных практик инициативного бюджетирования // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 3. С. 119–129.

Сведения об авторах

Асылгужин Рафиль Рифгатович, кандидат философских наук, старший научный сотрудник Центра изучения гражданских инициатив Государственного автономного научного учреждения «Институт стратегических исследований Республики Башкортостан», 450008, Республика Башкортостан, г. Уфа, ул. Кирова 15, asrafil@yandex.ru, +79373340748, ORCID ID 0000-0003-4302-665X

Барлыбаев Азамат Адигамович, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра изучения гражданских инициатив Государственного автономного научного учреждения «Институт стратегических исследований Республики Башкортостан», 450008, Республика Башкортостан, г. Уфа, ул. Кирова 15, barlybaevaza@isi-rb.ru, +79273438811, ORCID ID 0000-0002-6019-9029

Насретдинова Лия Фаритовна, руководитель Центра исследований территориального развития региона Государственного автономного научного учреждения «Институт стратегических исследований Республики Башкортостан», 450008, Республика Башкортостан, г. Уфа, ул. Кирова 15, nasretdinovalf@isi-rb.ru, +79373466506, ORCID ID 0000-0003-2683-1139

Пестова Оксана Георгиевна, инженер Центра исследований территориального развития региона Государственного автономного научного учреждения «Институт стратегических исследований Республики Башкортостан», 450008, Республика Башкортостан, г. Уфа, ул. Кирова 15, pestovaog@isi-rb.ru, +79373466506, ORCID ID 0000-0002-3987-3453

IMPLEMENTATION OF PUBLIC INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT PROJECTS BASED ON LOCAL INITIATIVES IN THE REPUBLIC OF BASHKORTOSTAN: TRENDS, PROBLEMS AND PROSPECTS

**Asylguzhin Rafil Rifgatovich
Barlybaev Azamat Adigamovich
Nasretdinova Lia Faritovna
Pestova Oksana Georgievna**

The state autonomous scientific institution

"Institute of strategic research of the Republic of Bashkortostan"

Summary The article describes the process of public infrastructure development projects based on local initiatives in the Republic of Bashkortostan. The article provides an analysis of materials of public infrastructure development projects based on local initiatives in rural/urban settlements, municipal areas and urban districts of the Republic of Bashkortostan. The main trends, problems and prospects of the implementation of this project of initiative budgeting in the region are reflected. Based

on the analysis, specific practical recommendations are proposed to improve the organization of competitive selection of initiative budgeting projects in the Republic of Bashkortostan.

Keywords: initiative budgeting, project, local initiatives, competitive selection, municipal district, urban district.

Author's personal details

Asylguzhin Rafil Rifgatovich, PhD, senior research fellow At the center for the study of civil initiatives of the State Autonomous scientific institution " Institute for strategic studies of the Republic of Bashkortostan», 450008, Republic of Bashkortostan, Ufa, ul. Kirova 15, asrafil@yandex.ru, +79373340748, ORCID ID 0000-0003-4302-665X

Barlybaev Azamat Adigamovic, PhD in Economics, senior research fellow at the center for the study of civil initiatives of the State Autonomous scientific institution Institute for strategic studies of the Republic of Bashkortostan», 450008, Republic of Bashkortostan, Ufa, ul. Kirova 15, barlybaevaza@isi-rb.ru, +79273438811, ORCID ID 0000-0002-6019-9029

Nasretdinova Lia Faritovna, Head of center for the study of civil initiatives of the State Autonomous scientific institution Institute for strategic studies of the Republic of Bashkortostan», 450008, Republic of Bashkortostan, Ufa, ul. Kirova 15, nasretdinovalf@isi-rb.ru, +79373466506, ORCID ID 0000-0003-2683-1139

Pestova Oksana Georgievna, specialist of center for the study of civil initiatives of the State Autonomous scientific institution Institute for strategic studies of the Republic of Bashkortostan», 450008, Republic of Bashkortostan, Ufa, ul. Kirova 15, pestovaog@isi-rb.ru, +79373466506, ORCID ID 0000-0002-3987-3453

© Асылгужин Р.Р., Барлдыбаев А.А., Насретдинова Л.Ф., Пестова О.Г.