

Секция «Актуальные тенденции развития институтов регионального и муниципального управления в России»

Реализация практики инициативного бюджетирования в Пермском крае

Научный руководитель – Паздникова Наталья Павловна

Кусакина Дарья Константиновна

Студент (магистр)

Пермский национальный исследовательский политехнический университет,

Гуманитарный факультет, Пермский край, Россия

E-mail: darya.kusakina@bk.ru

Пермский край включает 43 муниципальных образований (далее – МО), подразделяющиеся на 3 городских и 40 муниципальных округа, в которых осуществляется местное самоуправление, не входящее в систему органов государственной власти, являющееся частью системы органов публичной власти [1]. На территориях муниципалитетов население может участвовать в МСУ непосредственно в формах, предусмотренных в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131 [2] и в Уставе Пермского края [3], среди которых есть форма, как инициативный проект, введенное в ФЗ с 2020 г., который предполагает реализацию практики инициативного бюджетирования.

В Прикамье механизм *инициативного бюджетирования* (далее – ИБ) появился в 2016 г. и закреплён в Законе Пермского края от 02.06.2016 № 654-ПК [4]. Пермский край один из первых в России закрепил законодательно нормативную базу ИБ, а положения ст. 26.1 ФЗ №131 учитывают практику реализации механизма в регионе. Так, под *ИБ* понимается форма участия жителей в решении вопросов местного значения посредством реализации проекта инициативного бюджетирования (рис.1).

Стоит отметить несколько *особенностей проектов ИБ в Пермском крае*. Во-первых, *инициаторами* проектов могут выступать, как группы активных жителей не менее 10 чел. от 16 лет, так и органы ТОС и старосты сельских поселений. Во-вторых, *финансовая поддержка* инициированных жителями проектов ИБ складывается из источников, как краевой бюджет (выделяется до 90% от стоимости проекта), местный бюджет (не менее 10% стоимости проекта), инициативные платежи (денежные средства граждан, ЮЛ и ИП) [5]. В-третьих, все проекты ИБ проходят *процедуру конкурсного отбора* сначала на муниципальном уровне, а затем на краевом уровне. Проведение конкурса осуществляется комиссией, которая проверяет соответствие проекта требованиям и проводит итоговую оценку проектов по установленным критериям. Проекты-победители на уровне МО готовятся администрацией и направляются в Министерство территориального развития Пермского края.

Проведём обзор результатов реализации ИБ в Пермском крае по нескольким направлениям за период 2017-2024 гг. Во-первых, *проекты ИБ и их типология*. С начала реализации механизма проектов ИБ проведено 8 конкурсных отборов, а всего на конкурс за этот период поступило порядка 2700 проектов, из которых 1287 проекта (47,7%) признаны победителями (рис.2).

Количественный анализ проектов за период 2017-2024 гг. показывает тенденции увеличения проектов-победителей в 2,4 раза с 89 в 2017 г. до 217 в 2024 г. в целом и относительно всех поступивших проектов (например, если в 2017 г. каждый двадцатый проект являлся победителем, то уже в 2021 г. – каждый второй проект). Это свидетельствует о повышении качества проектов, инициируемых гражданами. Но стоит отметить, что с 2024 г. изменился ряд критериев оценки проектов:

- увеличилось количество критериев оценки до 7 (см. таблицу 1) и максимальное количество баллов с 27 до 36;

- унифицированы основные критерии оценки проектов на муниципальном и региональном уровнях (применяются одинаковые критерии). Но введены дополнительные критерии оценки на региональном уровне в зависимости от субъекта инициирования. В частности, для инициативных групп, старост и иных инициаторов применяется критерий «территориальность», который присваивает 1 балл в случае, если за последние 2 года реализация проектов не осуществлялась. Для ТОСов – критерий «достижения», который добавляет 1 балл, если ТОС привлекал гранты и внебюджетные источники для проекта ИБ. А для проектов молодежи предусмотрен критерий «креативность», воплощенный в небольшом творческом видеоролике.

- введение дополнительного критерия, как голосование при равенстве баллов. Ещё увеличена минимальная стоимость проекта с 200 тыс. руб. (с 2017 по 2023 гг.) до 350 тыс. руб. (с 2024 г. по настоящее время).

- предусмотрено требование представление на конкурс не менее 2 проектов от муниципального образования (ТОС и Молодежная инициативная группа).

Нововведения позволяют сделать механизм проектов ИБ более значимым и прозрачным для граждан.

Проекты можно классифицировать по различным основаниям, например, по субъекту инициирования. С 2023 г. помимо инициативных групп граждан и ТОСов, появилась категория проекты молодежи (все участники возрастом до 35 лет). Так, 60% (120 проектов) в 2023 г. являются молодёжными проектами. Увеличивается и уровень вовлечённости ТОСов, если в 2023 г. от ТОСов поступило 23 проектов, то в 2024 г. – 31 проект [6]. Жители Пермского края активно участвуют в подготовке проектов ИБ, ведь в целом за восемь лет поучаствовало не менее 27000 чел.

По направлениям реализации проекты ИБ делятся на 8 видов, перечисленных в таблице 2.

По тематике проектов ИБ можно выявлять вопросы, решение которых является наиболее востребованным для жителей, например, на протяжении 2017-2022 г. проекты по созданию детских и спортивных площадок и благоустройство различных общественных мест в целом. А сферы, которые требуют комплексный подход и больших капиталовложений, преобразуются в рамках иных мероприятий. К примеру, вопросы в области водоснабжения решаются в рамках регионального проекта «Чистая вода».

По территориальному признаку проекты ИБ делятся относительно МО Пермского края, в котором проект будет реализован. Например, из 204 проектов в 2025 г. в Ильинском округе воплотят 10 проектов, по 8 проектов в г. Очер (только проекты молодежи) и Березовском округе, 2 проекта в г. Перми (заявлены только проекты ТОСов). В целом положительной динамикой является тот факт, что с 2023 г. все 43 территории края принимают участие [11]. Ранее такой тенденции не удавалось добиться в виду применения двухуровневой системы местного самоуправления, преобразование которой окончилось в 2022 г. (только некоторые МО первого уровня участвовали).

Во-вторых, на финансирование проектов ИБ ежегодно направляются денежные средства из бюджета Пермского края (рис.3). В 2024 г. из краевого бюджета выделена рекордная сумма в 245,7 млн.руб., а общий объём финансирования проектов ИБ в крае за период 2017-2024 гг. превысил 1,5 млрд.руб. При этом финансовый вклад граждан, ИП и ЮЛ составил около 11% от общей стоимости проектов. Однако если средства граждан присутствуют во всех проектах ИБ, то вклад ИП и ЮЛ наблюдается только в некоторых МО и проектах. Так, в 2024 г., как и в 2023 г., представлен вклад ИП и ЮЛ из 21 МО в 46 проектах (21,1%). Это обуславливает необходимость приобщения представителей бизнеса

к проектам ИБ.

Отметим, что с 2021 г. введена практика ежегодного определения лимитов территории для участия в конкурсе. Все муниципалитеты (кроме г. Перми) делятся на 6 групп в зависимости от численности населения, и в каждой группе определяется лимит субсидий на каждое МО. Например, первой группе (численность населения от 60 до 150 тыс.чел. – 8 МО, например, г. Соликамск, г. Березники, г. Краснокамск, на территории которых расположены крупные предприятия) выделена субсидия на реализацию 26 проектов.

Положительным аспектом является распределение проектов с учетом иных мероприятий. Например, город-миллионник Пермь неизменно получает субсидию 3 млн.руб. на 9 проектов, поскольку город является участником иных региональных и федеральных программ. А развивающиеся, как г. Чусовой или Пермский округ, на территории которых особые экономические условия (ТОСЭР «Чусовой» и ОЭЗ «Пермь») получают ежегодную субсидию до 9 млн. руб. ежегодно на 26 проектов. Важно, что размер субсидии на 2024 г. увеличился у большинства МО от 0,5 до 2,5 млн.руб. в зависимости от группы.

В-третьих, для оказания содействия в создании проектов ИБ осуществляется *методическое сопровождение* в различных формах. Например, в 2022 г. подготовлена «Настольная книга активного гражданина Пермского края по созданию проекта ИБ». В книге изложены этапы механизма ИБ, а также собраны лучшие практики проектов ИБ в Пермском крае, в частности, обустройство учебно-игрового комплекса «Автогородок» в ЗАТО «Звездный», ремонт и обустройство спортивной площадки с. Ключи, ремонт пола фойе здания городского Дворца культуры в г. Александровске. Эти проекты не только направлены на формальную задачу преобразования объекта в рамках проекта, но и имеют отличительную черту. Например, в ЗАТО «Звездный» построена детская площадка, но отличие в том, что имеет особенность, как изучение во время игры правил дорожного движения. Ещё на официальных сайтах МО созданы одноименные разделы, в которых содержится информация о проектах ИБ. Министерство территориального развития Пермского края подготавливает и размещает на официальном сайте буклеты и презентации о проектах ИБ. Так, в 2020 г. опубликованы ответы на часто задаваемые вопросы, касающиеся критериев оценки проектов [11]. Дополнительно проводятся выездные семинары для жителей. Так, в 2024 г. осуществлено выезды в 6 МО региона. Важно, что с каждым реализованным проектом ИБ можно ознакомиться на интернет-портале «Управляем вместе» [12]. Такое информационное и выездное сопровождение проектов позволяет повышать качество подготовки проектов, что воплощается в увеличении количества проектов-победителей и большем преобразении общественных пространств.

На основании анализа практики применения механизма инициативного бюджетирования можно сформулировать *предложения по совершенствованию реализации проектов ИБ*:

1. Применение *комплексного характера*. Все муниципалитеты являются участниками национальных проектов и региональных программ, по итогам которых осуществлены преобразования общественных пространств. Однако мероприятия носят однонаправленный характер, в виду чего проекты ИБ позволят комплексно завершить объект. Например, дом культуры муниципалитета края отреставрировали в рамках нацпроекта «Культура» и оснастили необходимым оборудованием (внутренние работы). Но входная группа ДК и пространство возле него осталось неизменным. Здесь рационально разработать и воплотить проект ИБ, направленный на внешнее преобразование ДК. Это позволит в рамках применения комплексного характера завершить объект с внутренней и внешней сторон. Или в рамках нацпроекта «Жильё и городская среда» осуществлено обновление дорожного покрытия на определённом участке дороги в муниципалитете. Можно предусмотреть проект ИБ установки остановочных комплексов, что благоустроит вид дороги в целом. В

этой связи можно произвести ревизию объектов, построенных в рамках иных программ и проектов, и подготовить подборку возможных для реализации объектов для воплощения проектов ИБ. Это позволит, используя синергию проектов и программ, комплексно завершить благоустройство этих объектов.

2. Осуществление *работы по содержанию возведенных объектов*, чтобы дольше пребывали в первоначальном виде и оставались безопасными для жителей. Здесь можно предусмотреть совместную работу инициаторов проектов и администрации муниципалитета (например, в зимнее время очистка от снега МКУ, субботники – силами инициаторов проекта).

3. Предусмотреть возможность *поощрения* муниципалитетов Пермского края и, в частности, ТОСов за успешную реализацию проектов в рамках ИБ.

4. Расширение практики выездных мероприятий (семинаров по ИБ) не только по территориальному признаку (посещение новых МО в крае), но и по субъекту инициирования. Поскольку с 2023 г. появилась категория молодёжных проектов ИБ, то для привлечения к участию в конкурсе молодежь рационально проводить выездные *мероприятия в учебные заведения*, как в средние (9-11 классы – учащиеся старше 16 лет), так и в профессиональные (вузы и ссузы). Например, студенты в рамках освоения дисциплин, связанных с разработкой проектов, могут в рамках теоретического получения материала реализовывать по итогу обучения в практическом воплощении. Или подготовка проектов в рамках работы студенческого самоуправления (актив студсовета). Здесь работа может быть организована совместно с молодёжными парламентами муниципалитетов. Это позволит соединить выполняемые проекты студентов, самореализацию во внеурочное время с преобразованием общественных пространств в проживаемом муниципалитете.

Таким образом, проект инициативного бюджетирования является одной из популярных форм непосредственного участия граждан в местном самоуправлении, которая появилась в федеральном законодательстве в 2020 г. и учитывает практику реализации механизма ИБ с 2017 г. в Пермском крае, поскольку Прикамье один из первых субъектов России закрепил законодательно нормативную базу ИБ. Привлекательность проекта ИБ для граждан раскрывается в тематике проектов, собственного вклада граждан муниципалитета, состязательность при оценке проектов конкурсными комиссиями, а также возможность получения новых навыков посредством использования методических материалов. Это подтверждается тем, что за период 2017-2024 гг. приняло участие более 27000 жителей региона. Совокупность преимуществ позволила реализовать в Пермском крае более 1287 проектов на сумму свыше 1,5 млрд. руб. За восьмилетний период механизм ИБ в Прикамье претерпел изменения в части увеличения минимальной суммы проекта, выделения молодежи в качестве отдельной категории, введения дополнительных критериев оценки проектов, определения лимитов проектов для каждого муниципалитета края. Нововведения позволяют повысить качество самих проектов и механизма их отбора. Практическая реализация механизма ИБ и нововведения выявили необходимость разработки и внедрения предложений по повышению качества функционирования механизма ИБ в Пермском крае. В частности, работы по поддержанию объектов в первоначальном виде, выездные мероприятия для молодежи, поощрение муниципалитетов и ТОСов, активно участвующих в ИБ. Всё это позволит механизм инициативного бюджетирования сделать более понятным и эффективным инструментом участия граждан в местном самоуправлении, и опыт реализации в Пермском крае использовать в других субъектах Российской Федерации.

Источники и литература

- 1) Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Кон-

ституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ от 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 31. – Ст. 4398.

- 2) Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
- 3) Устав Пермского края: Принят Законодательным Собранием Пермского края 27 апреля 2007 года № 32-ПК (ред. от 21.06.2021) // Собрание законодательства Пермского края. – 2007 - № 5, I часть.
- 4) О реализации проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае: Закон Пермского края от 02 июня 2016 года № 654-ПК (ред. от 03.07.2023) // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. – 2016. – № 23.
- 5) Порядок предоставления субсидий на софинансирование проектов инициативного бюджетирования: Постановление Правительства Пермского края от 10.01.2017 № 6-п (ред. от 08.07.2024) // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. – 2017. – № 2.
- 6) Официальный сайт Министерства территориального развития Пермского края. [Электронный ресурс]. – URL: <https://minter.permkrai.ru/> (дата обращения: 25.01.2025).
- 7) Управляем Вместе. [Электронный ресурс]. – URL: <https://vmeste.permkrai.ru/> (дата обращения: 25.01.2025).

Иллюстрации

Наименование критерия оценки	Вес критерия
Уровень финансирования проекта за счет средств жителей, юр.лиц	5 баллов
Визуальное представление проекта	1 балл
Видеозапись собрания жителей	8 баллов
Продвижение проекта	20 баллов
Привлечение добровольного (волонтерского) труда	1 балл
Благополучатели проекта	1 балл
Голосование комиссии - решение принимается краевой комиссией простым большинством голосов в зависимости от: - социальной значимости проекта; - длительности использования результатов проекта; - возможности тиражирования практики в других территориях.	В случае равенства баллов по основным критериям

Рис. : Таблица 1. Критерии оценки проектов ИБ в Пермском крае

Направления реализации проектов	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	Всего
Устройство детских и спортивных площадок	30	21	40	103	71	119	384
Устройство, ремонт памятников и благоустройство прилегающей к ним территории	2	3	33	54	20	28	160
Водоснабжение	8	44	19	27	8	7	113
Ремонт социальных учреждений	19	13	15	1	18	20	86
Благоустройство общественных пространств	13	8	11	0	14	21	67
Ремонт дорог, тротуаров, пешеходных мостов	14	12	7	0	9	12	54
Приобретение транспорта, техники, аппаратуры, инвентаря, модульных сооружений и др.	2	1	5	0	5	6	19
Устройство, ремонт ограждений мест традиционного захоронения	-	-	-	-	6	9	15
Обеспечение первичных мер пожарной безопасности	1	-	-	-	-	1	2

Рис. : Таблица 2. Направления реализации проектов ИБ



Рис. : 3. Финансирование проектов-победителей, 2017-2024 гг.

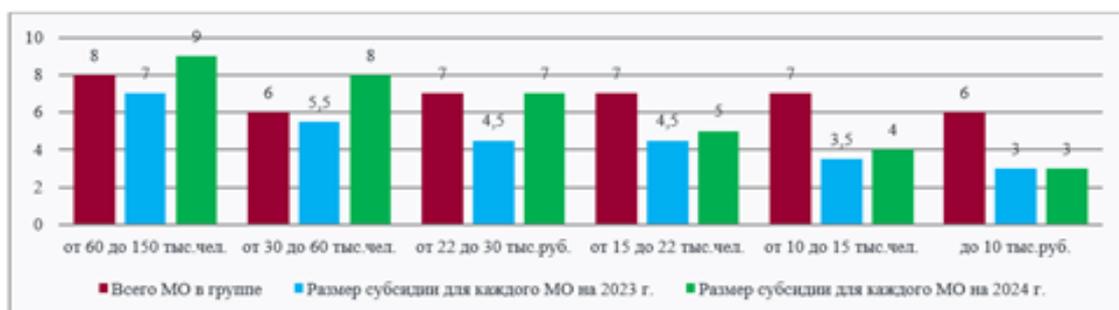


Рис. : 4. Субсидии из бюджета Пермского края муниципалитетам