Федеральное государственное бюджетное научное учреждение

Уфимский федеральный исследовательский центр Российской академии наук (УФИЦ РАН)

Институт социально-экономических исследований – обособленное структурное подразделение Федерального государственного бюджетного научного учреждения Уфимского федерального исследовательского центра Российской академии наук (ИСЭИ УФИЦ РАН)

*На правах рукописи*

**ЮСУПОВ МАРАТ АЗАМАТОВИЧ**

ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ СОГЛАСОВАНИЯ ИНТЕРЕСОВ РЕГИОНА И МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ В ПРАКТИКАХ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

**38.06.01 Экономика,**

**профиль «Экономика и управление народным хозяйством**

**(региональная экономика)»**

**НАУЧНЫЙ ДОКЛАД**

Уфа 2022

Работа выполнена в Институте социально-экономических исследований – обособленном структурном подразделении Федерального государственного бюджетного научного учреждения Уфимского федерального исследовательского центра Российской академии наук (ИСЭИ УФИЦ РАН)

**Научный руководитель**: Гайнанов Дамир Ахнафович, доктор экономических наук, профессор, исполняющий обязанности директора ИСЭИ УФИЦ РАН

**Рецензенты:** Зайнашева Зарима Гафаровна, доктор экономических наук, профессор кафедры региональной экономики и управления (РЭУ), УГНТУ

Атаева Айсылу Гарифулловна, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник ИСЭИ УФИЦ РАН

# I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.**

Инициативное бюджетирование в 2018 году названо в «Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года» одним из ключевых мероприятий. Документ среднесрочного планирования российского Правительства определяет цели, основные задачи и приоритеты политики исполнительного органа власти в области научно-технологического и социально-экономического развития. «Обучение механизмам участия граждан Российской Федерации в решении вопросов социально-экономического развития соответствующих территорий на основе широко распространенной в мире концепции партисипаторного (инициативного) бюджетирования» – именно так определено основное содержание данного мероприятия. Назван также показатель развития инициативного бюджетирования – количество субъектов Российской Федерации, утвердивших программу (мероприятия) по развитию инициативного бюджетирования в составе государственных программ субъекта Российской Федерации.

Инициативное бюджетирование – совокупность практик вовлечения в бюджетный процесс граждан, объединенных общей идеологией гражданского участия, а также сфера государственного регулирования участия населения в определении и выборе проектов, финансируемых за счет расходов бюджета, и последующем контроле за реализацией отобранных проектов. Характерными особенностями практик ИБ являются: непосредственное участие граждан в инициировании проектов; участие граждан в обсуждении и приоритезации выдвинутых предложений; конкурсный характер отбора проектов; участие в реализации проектов, отобранных по итогам конкурса проектов; открытый публичный характер процедур и общественный контроль за реализацией проектов.

Такое пристальное внимание со стороны федеральной власти к инициативному бюджетированию обусловлено наиболее положительными последствиями при развитии данной концепции (повышение прозрачности, понятности бюджетного процесса для населения, рост доверия к власти). В связи с этим анализ практики и направлений развития инициативного бюджетирования в регионах является весьма востребованным.

Интерес к инициативному бюджетированию и со стороны власти и стороны населения неуклонно растет. Всего для участия в конкурсе в 2021 году поступил 581 проект из 35 регионов России. В состав инициативных групп, предложивших проекты, имеющие приоритетное значение для жителей муниципальных образований, вошли около 7 тыс. граждан. Общее число заявок на участие в конкурсе почти в два раза превысило показатели прошлого года, а число проголосовавших за проекты на портале приблизилось к миллиону человек.

С каждым годом все более проявленным становится тренд комплексного развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации. В 2020 году уже 42 субъекта Российской Федерации реализовывало две и более практики инициативного бюджетирования. В ХМАО-Югре, ЯНАО, Новгородской, Ульяновской, Оренбургской, Самарской, Свердловской областях, Республиках Башкортостан и Удмуртия реализовывалось шесть и более практик разного уровня

Степень научной разработанности темы исследования.

Тематика инициативного бюджетирования (англ. participatory budgeting) является предметом детального изучения в зарубежной академической литературе. Наиболее серьезные статьи и книги по этой теме принадлежат Н. Диасу, И. Сентоме, К. Херцбергу, Д. Аллегретти, А. Рёке, Дж.С. Фишкину, А. Шаху, М. Грету, В. Кебловски и др. Среди русскоязычных источников наиболее цитируемыми являются работы сотрудников Всемирного банка Г. Хачатряна, И. Шульги, С. Гридина, А. Суховой, руководителя Центра инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов Российской Федерации В. В. Вагина, а также работы Н.А. Шаповаловой, И. Анцыферовой, А. Фенина и др.

Первоначально инициативное бюджетирование было разработано и получило широкое распространение в Латинской Америке, в частности в Бразилии (1989 г., город Порту-Алегри). В дальнейшем ИБ стало применяться и в других государствах (Индия, США, Перу, Южная Корея и т.д.), опыт которых достаточно подробно представлен в исследованиях С.М. Мироновой, Н.В. Гавриловой, В.В. Вагина, С.В. Романова. Рассмотрены работы зарубежных авторов, которые делают акцент на роли инициативного бюджетирования как механизма повышения децентрализации и достижения целей устойчивого развития. С этой точки зрения правильный вопрос задается в статье Дж. Фридмана: кто должен принимать участие в бюджетном процессе — население, структуры гражданского общества или политические эксперты [Friedman, 2016]. Так как инициативное бюджетирование — это некая смесь формальных и неформальных институтов, нужно учитывать тот факт, что при наличии противоречий может сработать институциональная ловушка. В этом направлении очень интересные исследования проведены Е. Александровым, А. Бурмистровым и Дж. Гросси [Aleksandrov et al. 2018].

Анализ последних исследований и публикаций. Необходимо отметить, что вопросы, связанные с проблемой развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации, являются сегодня предметом серьезных исследований ряда отечественных авторов. Так, в работе С. Г. Жестянникова (2021 год) рассмотрено общественное участие как один из инструментов развития территории, а в работах Галкиной Н. Ю. Федосова В. А., Левиной В. В. – механизмы инициативного бюджетирования. В. В. Вагин, Н. А. Шаповалова, Н. В. Гаврилова (2022 год) представили результаты исследования методики и практики организации инициативного бюджетирования. Анализу регионального опыта реализации ПИБ посвящены статьи К. И. Галынис и М. В. Цуркан.

Особенности инициативного бюджетирования в Республике Башкортостан проанализированы в исследованиях К.Г. Качалкиной, Н.Ш. Розе, Н. В. Трофимовой совместно с Э. Р. Мамлеевой, М. Ю. Сазыкиной.

Несмотря на имеющуюся научную литературу многие теоретические и практические аспекты требуют уточнения, развития и нового осмысления.

**Цель исследования:** расширение теоретико-методических положений и разработка организационно-экономического механизма согласования интересов региона и местных сообществ при реализации проектов инициативного бюджетирования.

З**адачи:**

1. выявить основные и дополнительные тренды применения наилучших практик инициативного бюджетирования в условиях трансформации местного самоуправления и становления цифровой экономики;
2. разработать концептуальный подход согласования интересов региона, муниципалитетов и местных сообществ в проектах инициативного бюджета в условиях ликвидации поселенческого уровня муниципальных образований;
3. разработать организационно-экономический механизм инициативного бюджетирования для установления и согласования региональных и муниципальных экономических интересов с использованием инструментов стратегического планирования и цифровой экономики;
4. сформировать инструменты и меры, направленные на ресурсное обеспечение и повышение результативности каждого этапа трансфера;
5. разработать методику оценки качественных и количественных эффектов механизмов инициативного бюджетирования.

**Область исследования** соответствует шифру специальности соответствует шифру специальности 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством» п.п. 3.17. (Управление экономикой регионов. Формы и механизмы взаимодействия федеральной, региональной, муниципальной власти, бизнес - структур и структур гражданского общества. Функции и механизмы управления. Методическое обоснование и разработка организационных схем и механизмов управления экономикой регионов; оценка их эффективности); п.п. 3.21. (Организация и оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и администраций муниципальных образований; применение таких оценок в системе государственного управления и контроля).

**Объектом** исследования являются механизмы регулирования социально-экономического развития муниципальных образований на основе согласования интересов региона и местных сообществ.

**Предметом** исследования являются управленческие отношения, возникающие в процессе формирования, взаимодействия стейкхолдеров территории с региональными и муниципальными органами власти по вопросам инициативного бюджетирования.

**Теоретико-методологическая основа:** различные подходы исследователей к взаимодействию органов власти и населения, методические принципы оценки деятельности органов власти с использованием методов математического, структурного анализов, экспертной оценки в рамках системного подхода.

**Методы исследования.** Достижение поставленной цели и решение задач предполагает использование методов, взаимно дополняющих друг друга. При определении теоретических подходов к исследованию взаимодействия органов власти и населения в вопросах инициативного бюджетирования использовались общенаучные методы: систематизации данных, ретроспективный, логико-структурный, причинно-следственный анализ и синтез. Применены методы контент-анализа, институционального, статистического, математического, структурного анализов, экспертной оценки в рамках системного подхода.

Нормативно-правовая база: законы, подзаконные акты, стратегические и программные документы, концепции, методические рекомендации, дорожные карты и положения по реализации отдельных проектов в сфере инициативного бюджетирования органов власти на территории Российской Федерации, Республики Башкортостан, районных администраций.

Информационная база: нормативно-правовые акты действующего законодательства Российской Федерации в части инициативного бюджетирования; сайты администраций муниципальных образований регионов Российской Федерации и Республики Башкортостан, определяющие правовое поле и систему регулирования деятельности органов власти; труды отечественных и зарубежных исследователей в области взаимодействия органов власти и гражданского общества, публичного управления, аналитические данные, опубликованные в научной литературе и периодической печати; материалы научно-практических конференций; Internet –ресурсы.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем:

1. Предложена **модель согласования интересов региона, муниципалитетов и местных сообществ** в условиях ликвидации поселенческого уровня муниципальных образований, позволяющая использовать механизмы стратегического планирования и инициативного бюджетирования для решения местных проблем в отсутствие иных источников финансирования. Модель основана на интеграции стейкхолдерского и проектного подходов к управлению и принципов партисипаторного публичного правления. Модель позволяет, во-первых, активизировать участие населения в самоуправлении, во-вторых, внедрить технологию ППМИ в стратегическое управление муниципальным образованием, в-третьих, снизить бюджетную нагрузку на муниципалитеты в условиях дотационности местных бюджетов.

2. Разработан организационно-экономический механизм инициативного бюджетирования, включающий во-первых, расширение списка стейкхолдеров бюджетирования; во-вторых, организационный механизм управления проектами ППМИ на основе стейкхолдерского и проектного подхода; в-третьих, учет проектов инициативного бюджетирования в стратегических документах муниципального образования; в-четвертых, инструменты информационно-методического обеспечения проектов местных инициатив с использованием платформенного.

3. Разработана **методика оценки** эффектов **механизмов инициативного бюджетирования,** включающая, во-первых, качественную оценку удовлетворенности местных сообществ на основе методики социологического опроса стейкхолдеров территории; во-вторых, набор управленческих, экономических и социальных показателей для количественной оценки результативности проектов инициативного бюджетирования. Методика позволяет оценить как изменение уровня удовлетворенности местных сообществ, так и изменения в отношении населения к власти, понимания его своей роли в решении местных проблем и сближения интересов региона и местных сообществ в условиях трансформации местного самоуправления.

Практическая значимость **исследования**: Материалы проведенного исследования могут быть использованы органами государственной власти и местного самоуправления при разработке нормативной базы и иных документов, регламентирующих вопросы развития инициативного бюджетирования; общественными организациями – для оценки эффективности мер, направленных на повышение финансовой эффективности деятельности органов власти; коммерческими и научными организациями – при определении дальнейшего развития различных практик совместного участия органов власти и граждан в решении насущных вопросов повседневной жизни людей.

Апробация результатов исследования. Основные положения исследования докладывались на межвузовской научно-практической конференции студентов и аспирантов в ГОУ ВПО БГУ. «Инновации и наукоемкие технологии в образовании и экономике» (Уфа, 2022).

Публикации. Основные положения диссертации опубликованы в 4 научных работах, в том числе в 3 статьях в рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК.

Структура и объем диссертации обусловлены поставленными целью, задачами и научной логикой исследования. Научно-квалификационная работа включает введение, три главы основного текста, заключение; библиографический список, приложения.

**Во введении**обоснована актуальность темы исследования; определена степень разработанности проблемы; сформулированы цель, задачи, объект и предмет исследования; представлены основные результаты работы и их научная новизна; отражена практическая значимость основных положений и выводов.

**В** **первой главе** «Теоретико-методологические основы исследования публичного управления» выделены наиболее важные концепции и термины публичного управления в Российской Федерации. В данной главе представлены особенности современных российских моделей публичного управления, в том числе инициативное бюджетирование. Проведен анализ проблем и направления усовершенствования данного механизма. Кроме того, приведены статистические данные, отражающие отношение населения к сформировавшейся модели управления, общественное настроение в целом и основные показатели развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации.

**Во** **второй главе** «Организационно-экономический механизм реализации согласования интересов региона и местных сообществ» предложен для внедрения организационно-экономический механизм социально-экономического развития территорий на основе модели согласования интересов региональных и муниципальных властей с местными сообществами. Разработанная модель основана на интеграции стекхолдерского и проектного подходов, которые четко отражают основные принципы, заложенные в ППМИ.

Также в главе предложено использование инструментов информационно-методического обеспечения проектов местных инициатив на основе платформенного сопровождения, который дает эмерджентный эффект в результате объединения интеграционной модели и современных технологий информационно-коммуникационной сети, активно используемых неограниченным числом пользователей.

**В третьей главе** «Оценка проектов инициативного бюджетирования» предложена методика, позволяющая оценить как изменение уровня удовлетворенности местных сообществ, так и изменения в отношении населения к власти, понимания его своей роли в решении местных проблем и сближения интересов региона и местных сообществ в условиях трансформации местного самоуправления. В главе рассматривается оценка на основе методики социологического опроса стейкхолдеров территории - оценка стейкхолдеров. Одном из важных моментов представляется анализ стейкхолдеров в разрезе групп и отдельных территорий муниципального района, а также изменение оценки и удовлетворенности действиями ОМСУ после реализации конкретного проекта.

Также в главе предложен набор управленческих, экономических, социальных и стейкхолдерских показателей для количественной оценки результативности проектов инициативного бюджетирования.

В **заключении** сформулированы основные выводы и результаты научно-квалификационной работы.

В **приложениях**представлены графические и табличные материалы, отражающие и дополняющие отдельные положения научно-квалификационной работы.

# ОСНОВНЫЕ НАУЧНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1. **Предложена модель согласования интересов региона, муниципалитетов и местных сообществ в условиях ликвидации поселенческого уровня муниципальных образований, позволяющая использовать механизмы стратегического планирования и инициативного бюджетирования для решения местных проблем в отсутствие иных источников финансирования. Модель основана на интеграции стейкхолдерского и проектного подходов к управлению и принципов партисипаторного публичного правления. Модель позволяет, во-первых, активизировать участие населения в самоуправлении, во-вторых, внедрить технологию ППМИ в стратегическое управление муниципальным образованием, в-третьих, снизить бюджетную нагрузку на муниципалитеты в условиях дотационности местных бюджетов.**

Сущность экономических интересов, проблема их согласования между разноуровневыми территориальными социально-экономическими системами является одним из важнейших инструментов устойчивого развития территорий. И федеральные, и региональные и местные органы власти обладают полномочиями по решению вопросов развития территорий, однако финансово-ресурсное отличается по уровням власти. Причем наиболее приближенные к населению муниципальные образования (поселения) являются наименее финансово обеспеченными.

В настоящее время на 16235 сельских поселений из 20194 муниципальных образований России приходится всего 6,1% собственных доходов в 2021 г. Доля налоговых доходов в собственных доходов сельских поселении – 29,4%, неналоговых – менее 1%.

Для решения подобных проблем созданы инструменты саморазвития муниципальных образований, благодаря которым обеспечивается согласование интересов основных стейкхолдеров территории, а регион может инвестировать в решение социальных проблем территории – инструменты инициативного бюджетирования. Количество муниципальных образований, в которых введены инициативные платежи в 2021 г., составляет 4 106, из них число сельских поселений составляет 3 269. Сельские поселения обеспечивают 506,1 млн рублей поступлений в бюджет, что составляет треть неналоговых доходов.

В Республике Башкортостан реализуются 5 моделей в рамках приоритетной региональной программы «Развитие инициативного бюджетирования в РБ на период до 2022 года»: Программа поддержки местных инициатив (далее ППМИ); «Реальные дела»; «Башкирские дворики»; «Доходогенерирующие проекты в сельском хозяйстве»; «Наше село».

Например, активное участие населения в реализации ППМИ реализуется в 818 сельсоветах муниципальных районов Республики Башкортостан, органы власти которых осуществляют организующие проведение необходимых мероприятий инициативной группы, регламентируемых условием конкурса, формируют и представляют на республиканский уровень заявку на участие в конкурсе.

Проведенный в диссертационной работе анализ практики реализации проектов ППМИ следующие проблемы:

1. частая безынициативность населения;
2. сложности в сборе средств с населения и бизнеса, добровольно-принудительный характер;
3. не достаточность компетенций при заполнении технической документации, формирования заявок, знаний процедурных моментов;
4. отсутствие контроля и системы мотивации поселений в участии в ППМИ;
5. недостаточно прозрачная процедура отбора.

Кроме того, ситуация осложняется тем, что 16 декабря 2021 года в Государственную Думу Российской Федерации сенатором А.А. Клишасом и депутатом Государственной Думы П.В. Крашенинниковым был внесен законопроект № 40361-8, предусматривающий введение нового Федерального закона, регулирующего осуществление МСУ в Российской Федерации. Одной из ключевых новаций закона является устранение муниципальных образований низового уровня (городских и сельских поселений, внутригородских районов) и муниципальных районов. Соответственно исчезает основной инициатор и организатор проектов инициативного бюджетирования – поселения, их полномочия переходят на уровень выше (муниципального округа), что требует выстраивания иных организационных форм взаимодействия.

Для решения этих проблем предлагается иной методологический подход к организационной модели взаимодействия участников проектов инициативного бюджетирования, основанный на интеграции стейкхолдерского и проектного подходов к управлению.

Стейкхолдеры (заинтересованные стороны) – это группы физических или юридических лиц, которые обладают определенными ожиданиями в отношении результатов и деятельности конкретной системы. Стейкхолдерский подход или теория заинтересованных сторон – это определение и реализация процессов управления на основе интеграции участников социально-экономических отношений.

Любая заинтересованная сторона обладает ожиданиями и возможностью реагировать на действия системы также ее элементов.

В инициативном бюджетировании в действующей модели необходимо отметить следующих основных стейкхолдеров на уровне муниципальных образований: 1) муниципальные власти, 2) хозяйствующий субъект или группа, 3) местное население. При этом следует учитывать два фактора: 1) муниципалитет рассматривается в большей части в роли организатора, обеспечивающего софинансирование со стороны республиканского бюджета, и 2) рассматривая в следующем положении организационно-экономический механизм, количественно-качественный сосотав стейкхолдеров измениться. Стейкхолдерский подход позволяет оценить их удовлетворенность действиями органов местного самоуправления (ОМСУ). Эта реакция может носить, как положительный характер, в случае совпадения ожиданий с текущими результатами для конкретной заинтересованной стороны, так и отрицательный характер, если они не совпадают.

Модель согласования интересов региона, муниципалитетов и местных сообществ на основе стейкхолдерского подхода представлена на рис. 1.



Рис. 1. Модель согласования интересов региона, муниципалитетов и местных сообществ на основе стейкхолдерского подхода

ОМСУ имея основной ресурс - средства местного бюджета, ограниченного финансовыми возможностями, а также исполнениями вопросов местного значения, регламентированных действующим законодательством не способно решить порядок требующих решений меньшего и среднего порядков. При этом видна сильная взаимозависимость групп стейкхолдеров - предприятий и местного населения. В частности, востребованность в трудовых ресурсах, инфраструктуре для хозяйственных нужд, сочетается с потребностью населения - заработной плате, благоустройства среды жизнедеятельности. Тем самым активизация заинтересованных сторон обеспечит полную вовлеченность указанных сторон в развитии и решении проблем отдельных территорий.

Однако сам по себе стейкхолдерский подход не позволит решить организационные проблемы, необходима его интеграция с проектным подходом.

Проектный подход – подход к управлению, предполагающий образование проектов как способ решения наиболее важных задач, закрепляя отдельные этапы реализации за конкретным исполнителем и установленными сроками (создание реперных точек).

Текущая модель функционального управления, реализуемая в органах местного самоуправления показала свою низкую эффективность в реализации проектов ППМИ. Функциональные организационные структуры отличаются иерархичностью, поэтому координация проектов в них может быть затруднена. Его применение осложняется вопросами межведомственного взаимодействия, необходимостью согласования работы по проектам ППМИ с непосредственным руководством и др.

В отличие от функционального подхода проектный подход наиболее при реализации сложных проектов для организационно-технического обеспечения реализации проекта. Он позволяет более гибко управлять реализацией проектов. В данном случае руководителем проекта является сотрудник одного из подразделений, имеющий нужные компетенции. В проектный офис входят специалисты, ответственные за те или иные аспекты реализации проекты, а руководитель проекта обеспечивает контроль за ходом проекта.

Интеграция проектного подхода со стейкхолдерским заключается в том, что мы рассматриваем реализацию внешних проектов, с участием самостоятельно функционирующих организаций, сообществ и даже отдельных граждан. Данный подход ведет не просто к активному участию населения, а передает основную роль в реализации проекта местному сообществу в определении сроков, объемов, качества и конкретных объектах на территории. При этом ОМСУ в четко регламентированные сроки (согласна административным регламентам) предоставляют инициатору, руководителю проекта консультативную информацию и обеспечивают сопровождение проекта на конкретных этапах его реализации.

Данное взаимодействие создает команду отдельных ответственных лиц в разрезе предприятий, организаций и сообществ

**2. Разработан организационно-экономический механизм инициативного бюджетирования, включающий во-первых, расширение списка стейкхолдеров бюджетирования; во-вторых, организационный механизм управления проектами ППМИ на основе стейкхолдерского и проектного подхода; в-третьих, учет проектов инициативного бюджетирования в стратегических документах муниципального образования; в-четвертых, инструменты информационно-методического обеспечения проектов местных инициатив с использованием платформенного сопровождения.**

Организационно-экономический механизм реализации ППМИ предусматривает взаимодействия стейкхолдеров-участников проекта, фиксируемая в проектных материалах в целях обеспечения реализуемости проекта и возможности учета интересов каждой группы стейкхолдеров и отдельных представителей. Необходимость использования информации об организационно-экономическом механизме реализации проекта возникает в первую очередь при оценке его эффективности. При этом для участников проекта наиболее важными будут те элементы этого механизма, которые оказывают влияние на их затраты, материальные и нематериальные дивиденды.

В данном положение в качестве стейкхолдеров или заинтересованной и причастной стороной рассматривается группа или отдельный объект, имеющие права, требования или интересы относительно социально-экономической [системы](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BC%D0%B0) или её свойств, удовлетворяющих их потребностям и ожиданиям.

В целях расширения вовлеченности ранее отмеченных групп стейкхолдеров и их расширение, необходимо учитывать общие прямые и косвенные интересы, обеспечить эффективный и гарантированный результат. Потенциал расширения стейкхолдеров заложен в создании новых и укрупнение имеющихся групп стейкхолдеров. В качестве примера возможно отметить, что на ряду с группой стейкхолдеров – местное население, появляется группы выходцев с населенных пунктов территории, представителей общественных организаций, частично числящихся на территории, структурных подразделений предприятий, находящихся за пределами муниципалитета, и т.д. для реализации такого потенциала необходим адекватный организационный механизм управления ППМИ на основе интеграции стейкхолдорского и проектного подходов

Предлагаемый организационный механизм предусматривает 3 уровня проектных офисов. На первом республиканском уровне оценивается освоение бюджетных средств и баланс расходов и полученных положительных эффект соответствующих стратегическим задачам региона. На втором уровне – ОМСУ, обеспечивается: 1) соблюдение установленных правил и норм: регламентных процедур (контроль проведения собраний), финансовая дисциплина (контроль бюджетных средств); 2) организационно-методическая поддержка участников микропроекта третьего уровня: обучение и проверка правильности заполнения ИС, координация руководителей проекта третьего уровня. Результатом реализации проекта 1 и 2 уровней, является создание эффективной системы работы 3-го уровня.

Проектный офис 3-го уровня непосредственно инициирует и реализует проект. В состав проектного офиса входят представители групп стейкхолдеров, которые по составу присутствуют во всех территориальных образованиях. Основная цель включения данных представителей является вовлечение в действующие процессы предоставляя возможность лоббировать свои интересы, соответствующие социально-экономической политике и стратегическим целям муниципалитета.

При этом, на третьем уровне предусматривается в составе по аналогии со вторым участие администратора – работника администрации сельсовета, отвечающего за соблюдение формальной части документарной подготовки и соблюдения нормативно-правовой дисциплины.

Информационно-методическое сопровождение реализации ППМИ представляет собой комплекс взаимосвязанных и взаимообусловленных действий и процедур, которые обеспечивают участников проекта помощь и поддержку в процедурных вопросах (соответствия стратцелям района, юридическим, финансовым и т.д.), касающихся всех этапов реализации проекта (от формирования заявки до принятия завершенных работ).

На сегодняшний день сопровождение ограничивается первоначальным консультированием по вопросам формирования конкурсной заявки в соответствии требованиями постановления Правительства Республики Башкортостан от 19 апреля 2017 года №168 «О реализации на территории Республики Башкортостан проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах», в том числе по вкладам и софинансированию участников, организации предварительных собраний и подтверждение протоколами и листами регистрации, по использованию специальных информационных стендов, публикаций в республиканских и (или) районных, городских газетах, телевизионной передачи, наличие радиопередачи, посвященной проекту, размещению соответствующей информации в социальных сетях, проведение с населением культурно-массовых мероприятий, связанных с реализацией проекта (концертов, конкурсов рисунков, сочинений, стихотворений, частушек, акций, флешмобов, ярмарок и т.п.).



Рис. 2. Организационный механизм управления проектами ППМИ на основе интеграции стейкхолдерского и проектного подхода

Действующие процедурные мероприятия несут больше направленность на доказательства перед республиканскими органами того, что прежде всего население поддерживает выносимый на конкурс проект. При этом у населения создается впечатление о навязывании им проекта, даже при том условии, что он необходим данной территории их проживания. Необходимо больше уделить внимание информационно-коммуникационным сетям, в рамках которых использую технологии возможно организовать программно-дистанционное диалоговое сопровождение.

Современность диктует новые правила и пожелания граждан в выборе формата как взаимодействовать с органами исполнительной власти и ОМСУ, определенное влияние оказал КОВИД-19. Хорошим примером стала электронная площадка «ГОСУСЛУГИ», в рамках которого реализован принцип «невидимого государства». Учитывая новые технологии информационно-коммуникационной сети, активно используемых неограниченным числом пользователей, существует потенциальная возможность уже сейчас внедрить инструментарий платформенного сопровождения, исключающий подготовку и представление формализованных документов.

Помимо этого предлагается внедрить в организационно-экономический механизм инструментарий краудфандинга -

Практика финансирования проекта или предприятия путем сбора денег у большого количества людей, в наше время обычно через Интернет.

В данном положении необходимо отметить, что финансовый механизм бюджетного трансферта муниципалитетам и дальнейшее размещение муниципального заказа в части определения исполнителя (подрядчика) проекта по 44-ФЗ не требуется. Форма государственной поддержки осуществляется через новообразованные фонды или по грантовой методике.

Представляемый организационно-экономический механизм даст свободу выбора непосредственно исполнителя (подрядчика), который в свое время может входить в одну из групп территориальных стейкхолдеров.

Учитывая неопределенный круг участников ППМИ и ограниченное доверие в системе Интернет, целесообразно рассмотреть интеграцию системы в платформенное сопровождение на технологиях блокчейн Современный блокчейн позволяет организовывать сети, где участники хотят взаимодействовать друг с другом, но не хотят разделять риски безопасности.

Данный инструмент предоставляет возможность участия неограниченных лиц в реализации проекта, при котором участник не имеет отношение к территории, но в определенном смысле желает поддержать направление и содержание только самого проекта. Не ограничивает количество проектов, предоставляет всем заинтересованным лицам «голосовать рублем», направляет сигнал ОМСУ о том, какие проекты востребованы с учетом фактически набранных финансовых средств.

Активное использование информационно-коммуникационной сети позволяет полностью пересмотреть роль республиканских и муниципальных органов в реализации ППМИ.

В такой формации стейкхолдеры (основными заинтересованными группами совместно с ОМСУ выступают хозяйствующие предприятия и местное население) формируют самостоятельно инициативные группы. Роль государственных и муниципальных органов консультационная и образовательная

**3. Разработка методики оценки эффектов механизмов инициативного бюджетирования, включающая, во-первых, качественную оценку удовлетворенности местных сообществ на основе методики социологического опроса стейкхолдеров территории; во-вторых, набор управленческих, экономических и социальных показателей для количественной оценки эффектов проектов инициативного бюджетирования. Методика позволяет оценить как изменение уровня удовлетворенности местных сообществ, так и изменения в отношении населения к власти, понимания его своей роли в решении местных проблем и сближения интересов региона и местных сообществ в условиях трансформации местного самоуправления**

В данном положении представлен подход к оценке инициативного бюджетирования. На основе изученных теоретических подходов и обобщения существующей практики оценки проектов инициативного бюджетирования в Российской Федерации, необходимо отметить несосостовимось компиляции эффективности реализации проектов на уровне субъекта Российской Федерации и уровня местного самоуправления.

При этом, считаем целесообразным предложить рассмотрение оценки эффективности реализации ППМИ как на муниципальном уровне - в рамках одного района, так и на части территории, ограниченной поселением, территориальной зоной действия хозяйствующего субъекта, природно-географическими границами - субтерриторией. Соответственно объектом оценки в одном случае будет эффективность координации муниципального района, в другом – тот или иной проект, реализованный в рамках субтерритории. В общем виде, программа или проект представляют собой особую форму организации деятельности, отличающуюся тем, что она направлена на достижение запланированного конкретного результата (целей), заранее определенным способом, с использованием в утвержденные сроки известного заранее и ограниченного количества ресурсов.

Рассматривая действующие системы оценок муниципальных образований в Республики Башкортостан, следует отметить, что основным фактором выступает количество выигранных проектов ППМИ на муниципальное образование. В частности, муниципальный район, имеющий 15 сельсоветов (из расчета правила участия в конкурсе 1 сельсовет – одна заявка на конкурс), лучшим муниципальным районом считается тот, которого все заявки победили.

Сопутствующими оценками деятельности муниципального образования, прежде всего на уровне районов основана на опросах населения, активного в Интернет сетях (как правило с негативным отношением к властям). При этом система не дает возможного представления интересов групп стейкхолдеров и оценивает в большей части вопросы, отнесенные ОМСУ к стратегическим приоритетам или имеют отраслевое значение, частный характер (пример: мониторинг социальных сете, тематические голосования по программе «Формирование комфортной городской среды» и т.д.)

Также следует отметить, что при подобной оценке возможна «институциональная ловушка», когда интересы муниципального района закладываются в инициативу отдельных поселений. При реализации подобных проектов муниципальный район решает собственные вопросы используя механизм, разработанный для поселенческого уровня.

Предлагаемая методика предусматривает участие специализированной организации с возможной оценкой удовлетворенности стейкхолдеров в разрезе групп и населенных пунктов. При этом особое значение имеет расположение территории внутри муниципалитета, так если брать гражданина, то общее понятие района у него сужается до понятие населенного пункта проживания.

Таблица 1 - Показатели и критерии оценки эффектов механизмов инициативного бюджетирования

|  |  |
| --- | --- |
| Показатель | Критерии баллов |
| Экономический эффект |
| число созданных рабочих мест  | 0 – 0 баллов, 0-10 – 1 балл., 11-20 – 2 балла, 21-50 – 3 балла, 51-100 – 4 балла, более 100 – 5 баллов  |
| доля полученных средств по отношению к исходным заявкам  | 0 – 0 баллов, 0-10% – 1 балл, 11-30% – 2 балла, 31-60% – 3 балла, 61-80% – 4 балла, более 80% – 5 баллов  |
| Социальный эффект |
| количество участников мероприятий ППМИ  | До 3% населения поселений района – 0 баллов, 3-10% – 1 балл, 11-20% – 2 балла, 21-50% – 3 балла, 51-70% – 4 балла, более 70 %– 5 баллов  |
| активность использования в рамках ППМИ СМИ, интернет-страниц, социальных сетей  | Экспертно  |
| Количество общих благополучатей  | Включая опосредованных: выходцы из населенного пункта, родственники, работники на местах структурных подразделений и т.д. До 3% населения поселений района – 0 баллов, 3-10% – 1 балл, 11-20% – 2 балла, 21-50% – 3 балла, 51-70% – 4 балла, более 70 %– 5 баллов  |
| Управленческий эффект |
| количество человек, прошедших обучение в рамках ППМИ  | 0 – 0 баллов, 0-1 – 1 балл, 2-5 – 2 балла, более 5 – 5 баллов  |
| число созданных в рамках участия в проекте ТОСов  | 0 – 0 баллов, 0-1 – 1 балл, 2-5 – 2 балла, более 5 – 5 баллов  |
| доля выигравших проектов в общем числе заявок  | 0 – 0 баллов, 0-10% – 1 балл, 11-30% – 2 балла, 31-60% – 3 балла, 61-80% – 4 балла, более 80% – 5 баллов  |
| Стейкхолдерский эффект  |
| Удовлетворенность населения от процедуры заявки проектов ППМИ  | Анкета опроса членов инициативной группы, итоговый балл - экспертно  |
| Удовлетворенность спонсоров от проектов ППМИ  | Анкета опроса спонсоров, итоговый балл - экспертно  |
| Удовлетворённость населения работой органов местного самоуправления  | ПОСТАНОВЛЕНИЕ Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. N 1317 О мерах по реализации Указа Президента РФ от 28 апреля 2008 Г. N 607 "об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», менее 90% - 0 баллов, 90-95% - 1 балл, 96% и более – 3 балла |

Методика включает:

1 Качественную оценку удовлетворенности местных сообществ на основе методики социологического опроса стейкхолдеров территории;

2. Набор управленческих, экономических и социальных показателей для количественной оценки результативности проектов инициативного бюджетирования.

Методика позволяет оценить как изменение уровня удовлетворенности местных сообществ, так и изменения в отношении населения к власти, понимания его своей роли в решении местных проблем и сближения интересов региона и местных сообществ в условиях трансформации местного самоуправления.

Предлагаемые показатели и критерии оценки эффектов механизмов инициативного бюджетирования представлены в таблице

Методика позволяет оценить как изменение уровня удовлетворенности местных сообществ, так и изменения в отношении населения к власти, понимания его своей роли в решении местных проблем и сближения интересов региона и местных сообществ в условиях трансформации местного самоуправления.

# ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основании проведенного исследования сформулированы следующие выводы, обобщающие полученные результаты.

Выделены теоретические и правовые основы инициативного бюджетирования в России в целом и в регионах в частности. Те основы, которые прошли проверку временем и практикой и которые становятся фундаментом для дальнейшей работы.

Определены основные и дополнительные тренды (изменения, последствия) участия граждан в решении своих вопросов. Граждане становятся если не все, то все увеличивающаяся часть активного населения, становятся соправителями на местах. Все это позволяет укреплять авторитет власти на местах, приближает чиновников самих к народу, к его нуждам и проблемам. Да и сами чиновники вынуждены учиться разговаривать с людьми на понятном простым гражданам языке.

Разработаны основные принципы, на которых должно строиться ИБ. Суть этих принципов в том, все участники этого процесса – власть региональная и местная, граждане данной местности – равные участники. Отсюда и ответственность за принятые совместные решения.

Республика Башкортостан сегодня среди лидеров инициативного бюджетирования в Российской Федерации. Она одна из немногих субъектов России, в которой реализуется 5 практик.

1. Программа поддержки местных инициатив;
2. «Реальные дела»;
3. «Башкирские дворики»;
4. «Доходогенерирующие проекты в сельском хозяйстве»;
5. «Наше село»

С каждым годом неуклонно растет количество поданных заявок, реализованных проектов, объем финансирования. За инициативным бюджетированием настоящее и будущее в плане стратегического укрепления связей власти и общества, чиновников и простых граждан.

В целом, реализация авторских предложений будет способствовать более эффективному развитию института инициативного бюджетирования в данном регионе.

# ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Статьи в изданиях, рекомендованных ВАК

1. Юсупов М.А. О некоторых перспективах развития электронного государственного управления в условиях цифровой трансформации / М.А. Юсупов// Региональная экономика и управление. – 2021.- № 5. – с. 21-27.

2. Юсупов М.А. Особенности социальных предпринимателей и понятие социального предпринимательства / М.А. Юсупов// Вестник УГНТУ. Наука, образование, экономика. Серия экономика. – 2022. - № 3 (25). - с.45-53.

3. Юсупов М.А. Реализация проектов инициативного бюджетирования на основе интеграции стейкхолдерского и проектного подходов // Фундаментальные исследования. – 2022. - №11 (в печати)

Статьи, материалы в сборниках научных трудов и конференций

4. Гайнанов Д.А., Юсупов М.А. Совершенствование развития рыночной инфраструктуры в Республики Башкортостан/ Д.А. Гайнанов, М.А. Юсупов// Инновации и наукоемкие технологии в образовании и экономике. Материалы X Международной научно-практической и методической конференции Сборник научных статей межвузовской научно-практической конференции студентов в ГОУ ВПО БГУ. – Уфа, 2022 - №3 – с. 25-31