

Миллионы в роли будильника

[№3\(803\) 20 — 26 января 2017 г. 19 Января 2017](#)

[Семен РЕЗНИК](#)

Предложение киевлянам самостоятельно, без вмешательства депутатов и чиновников, распределить 50 млн. грн. из городского бюджета встречено на удивление равнодушно — интерес жителей явно не соответствует важности обсуждаемых тем.

Инициатива «Бюджет участия» была запущена в конце прошлого года в Киеве, Львове, Ровно, Черновцах, Хмельницком, Бердянске, Краматорске и Мелитополе.

Предполагалось, что она превратится в инструмент прямой демократии, в стимул для развития гражданского общества и средство контроля. Ведь — по примеру полутора тысяч муниципалитетов во всем мире — украинцам предлагалось самим выдвигать проекты развития и обустройства своего города, самим голосовать за приглянувшуюся инициативу — а городским чиновникам остается только в обязательном порядке указанное исполнить в течение года за бюджетные деньги.

В Киеве голосование за проекты, которые должны быть реализованы в 2017 г., заканчивается 29 января (сайт gb.kievcity.gov.ua). Но интерес к такой форме самоуправления выглядит пока что слабым. Означает ли это неготовность обывателя изменять среду своего обитания, «2000» рассказал **Вячеслав ЗУБЕНКО, генеральный директор Института бюджета и социально-экономических исследований (ИБСЭИ) — именно эта организация внедряет бюджет участия в рамках проекта «Укрепление местной финансовой инициативы» Агентства США по международному развитию (USAID).**

— Не считаете ли вы, что если в столице с населением около 4 млн. жителей в голосовании по распределению бюджета участия замечены лишь около 0,3% населения — то это очень похоже на провал?

— Я не согласен с тем, что это провал. Голосование еще не окончено, до 29 января есть время. И, как показывает опыт других городов, к финалу активность заметно возрастает.

То же касается и подачи проектов — например, по Львову около 40% проектов было подано в последний день!

Нужно помнить, что «Бюджет участия» — инициатива, которая не несет дивидендов авторам проектов. Автор не участвует в реализации, не причастен к распределению и освоению средств — он лишь продуцирует идею, по его мнению, нужную горожанам. И то, что люди выделяют свое личное время, проводят анализ, пишут бюджет, организуют информационную кампанию, — многого стоит.

Даже то, что тысячи людей просто голосуют, знакомясь с проектами, анализируя, взвешивая, принимая решение о будущем своего города, — это тоже значимый результат.

А ведь это только апробация, эксперимент. Мы лишь в марте прошлого года начали отбирать города для участия в проекте. Разработка электронной системы «Громадський проект» от SocialBoost была закончена в августе. А еще мы отработывали методологию. В

результате на старт процесса мы вышли в сентябре. Времени для полноценной презентации идей и знакомства жителей городов с незнакомым инструментом оставалось немного.

Поэтому большие надежды мы возлагаем на 2017 г., когда проект стартует полноценно: с марта люди смогут подавать проекты на протяжении всего года — те, что будут реализовываться уже в 2018 г.

— Что показывает международный опыт? То, что в решении таких вопросов готовы участвовать лишь очень малая часть общины, — это нормально?

— Опыт каждого города уникален. Но если 10—12% жителей голосуют — это считается хорошим результатом. В 2017 г. на те же 10% мы и надеемся выйти, хотя и 150—200 тысяч киевлян для столицы будет неплохо.

— Кто отбирает проекты, участвующие в конкурсе? По каким принципам осуществляется их модерация?

— Мы предлагаем лишь общую модель бюджета участия, а каждый город принимает изменения, которые считает оправданными. Во Львове, например, в комиссии по оценке проектов работают только технические специалисты. В столице комиссии состоят из пяти чиновников и шести представителей общественности. Согласно положению Киевского горсовета в следующем году такие комиссии будут состоять исключительно из представителей общественности.

— Представители общественности — весьма расплывчатое понятие, предполагающее возможность манипуляций и участия карманных активистов. Ваша модель не планировала открытого конкурса для состава таких комиссий?

— В этом году нет, но в следующем предусмотрено открытое голосование за членов комиссии в онлайн-системе.

При этом нужно понимать, что комиссия не отбирает проекты, которые ей нравятся, — она отсеивает те, которые невыполнимы по техническим причинам. Например, предлагается что-то построить на участке земли, который вообще не принадлежит городу, не находится в коммунальной собственности.

— Если взглянуть на список проектов, то подавляющее большинство их кажутся очень банальными предложениями: поменять окна в школе, установить освещение на улице, оборудовать спортплощадку... В идеале же предполагалось, что бюджет участия будет предлагать некие инновационные идеи, до которых не дошла фантазия чиновников, а не скатится к стилю «покрасьте нам забор». Тем более что последнее муниципалитет должен делать автоматически.

— Да, многие проекты априори должны были быть включены в программу развития города. Но если власть их не реализовала — для этого и создаются возможности, позволяющие общественности все-таки заставить чиновников сделать то, что от них требуется. Это нормально, это своего рода общественный контроль.

Но, помимо банальных проектов, было подано все же немало креативных идей. Например, онлайн-гид по городу, QR-код на здании, по которому можно пройти на страничку с его историей, и т. д. И самое главное — люди, а не чиновники выбирают, что важнее для города. Если жители выбирают примитивную спортплощадку — значит, для них именно это важно.

И здесь есть еще один положительный аспект. Никто лучше авторов идеи и людей, за нее проголосовавших, не проконтролирует ее честную реализацию.

— **Предполагается ли некая система, позволяющая дополнительно контролировать выполнение чиновниками одобренных проектов?**

— Мы предложили такую систему, когда автор проекта имеет доступ к контролю за его реализацией. Но для этого необходимо принятие дополнительных решений — это сложная юридическая проблема, как встроить «постороннее лицо» в контроль над расходованием бюджетных средств. Пока что мы ищем приемлемое решение.

Но общественный контроль и в рамках нынешних возможностей может существовать. И он будет очень действенным хотя бы за счет пристального внимания тех, кто голосовал за реализацию именно этой идеи.

Киев не любит бумагу

— **Киев в 2017 г. предложил отдать на бюджет участия 50 млн. грн. Цифра выглядит значительной, но это лишь доли процента от всей городской казны (свыше 36 млрд. грн.). Достаточно ли таких крошек, или к прямому управлению большими ресурсами нельзя допускать жителей?**

— Это абсолютно адекватная цифра. По зарубежному опыту это бывает 1%, 5% общего бюджета. Больше 10% мы не видели. Да и не должно быть больше: финансами должны управлять специалисты, а не общественность.

Бюджет участия не предполагает передачу улице тотального управления деньгами города. Это метод всколыхнуть людей, заставить в первую очередь их самих обратить внимание на проблемы среды, в которой они живут. Задача в том, чтобы объединить жителей и даже заставить их конкурировать между собой, научить их отстаивать свои интересы, заявлять о своих правах.

— **Потолок, установленный в столице для одного проекта, — 1 млн. грн. И большинство представленных идей указывают именно эту цифру в графе необходимого финансирования. Это и понятно: чем крупнее проект, тем большего числа людей он касается. Но таким образом в невыгодных условиях оказываются даже интересные, актуальные, инновационные и нужные мелкие начинания — просто потому, что узкая аудитория заинтересованных в них потребителей никогда не сможет набрать достаточное количество голосов. Не уместнее ли было бы ввести ранжирование проектов по размеру бюджета, территориям и т. д.?**

— Абсолютно правильный вопрос — мы просто не успели реализовать в Киеве ранжирование проектов на большие и малые. А вот во Львове такое ранжирование уже введено. Также предлагали делить на районы — хотя если такой подход будет принят, мы невольно станем ущемлять жителей тех районов, которые окажутся более инициативными и активными, поставив их на одну доску с отстающими.

— **Возможна ли реализация длинных проектов, на несколько лет, с поэтапным их внедрением?**

— У нас в стране бюджетный период ограничивается одним годом. Многолетняя реализация проектов будет невозможна до тех пор, пока в Украине не будет принято среднесрочное бюджетирование, о чем сейчас много говорят.

— **Есть ли уже примеры реализации конкретных проектов, предложенных в рамках бюджетов участия?**

— Нет, реализация начнется в 2017 г., и в конце года можно будет подводить итоги.

— **Сколько еще городов пожелало присоединиться к такой модели распределения части бюджета?**

— Сейчас имеется 15 городов, где система будет работать в 2017 г.

Мы открыли конкурс для расширения списка участников на следующий период. И хотя до конца конкурса около 2 недель, уже имеем заявки от более чем 50 кандидатов. Это не только города — предлагают себя и объединенные территориальные общины, и даже одна область.

Из них будет выбрано около 30, которым помогут подключиться к электронной платформе. Будет ли продолжена работа после декабря 2017 г. — зависит от донора, Агентства США по международному развитию (USAID).

Думаю, с каждым годом данный инструмент будет становиться все популярнее.

— **Могут ли города, не прошедшие отбор, подключиться к электронной платформе бюджета участия за свой счет и самостоятельно оплачивать администрирование?**

— Пока нет, потому что сама система — собственность USAID. Возможно, донором будет принято решение выставить в будущем платформу в открытый доступ.

— **Одинакова ли модель верификации участников голосования, как система защищена от накрутки голосов?**

— Модель голосования абсолютно разная. Большие города пошли по пути активного использования электронной системы — где верификация идет преимущественно по BankID. В Киеве и во Львове добавилась «карточка горожанина».

К сожалению, столица отказалась от бумажного голосования — когда жители могут отдать голос с помощью копии паспорта. В основном города используют верификацию по копии паспорта.

— **Как возможность голосовать привязана к регистрации по месту проживания, прописке?**

— Конечно, голосовать имеют право все жители города, а не только те, кто имеет прописку. Для подтверждения места проживания применяются разные способы — от того же BankID до предоставления справки с места работы или учебы.

— **За какой проект вы сами как житель Киева проголосовали?**

— Пока не решил, есть ли у меня моральное право голосовать в данной системе, так как имею прямое отношение к ее реализации. Не будет ли это проявлением конфликта интересов?

Что мне понравилось — так это проекты, касавшиеся повышения туристической привлекательности нашего города. Этому, по моему мнению, слишком мало уделяется внимания. Мы отстаем очень сильно, туристов крайне мало — тогда как другие страны зарабатывают баснословные деньги на значительно менее интересных объектах.

Тот же аудиогид, указатели — все это вроде бы кажется банальностями, но у нас такие элементы до сих пор не реализованы, как в зарубежных городах.

Пора посчитаться

— **Реализация бюджета участия — лишь незначительная часть в работе вашей организации. Каков самый большой и успешный проект Института бюджета и социально-экономических исследований?**

— Мы предоставляем техническую помощь Министерству финансов по внедрению прогрессивных методик. Например, программно-целевой метод бюджетирования — это тот инструмент, благодаря которому можно оценить, насколько эффективно расходуются государственные средства.

Дело в том, что до нынешнего времени на уровне местных бюджетов у нас использовался метод, который остался еще со времен Советского Союза. Его идея была в том, чтобы содержать ради содержания — адекватная оценка эффективности предоставления социальной услуги попросту не проводилась в полном объеме.

Совместно с Минфином мы реализовали эксперимент по внедрению нового метода. И с 2017 г. все местные бюджеты, имеющие прямые отношения с государственным, должны использовать только этот новый метод. Мы шли к этому 8 лет!

По предварительной оценке, по данному методу в 2017 г. будут рассчитываться уже около 2 тыс. бюджетов в стране. Благодаря такому инструменту и чиновники, и общество смогут увидеть, насколько эффективно использует деньги государство.

— **Чтобы гражданское общество усилило контроль, такие результаты должны попадать в открытый доступ.**

— Они и будут попадать в открытый доступ. Но это даже не столько инструмент контроля, сколько инструмент «видения».

Ведь было как? Выделяли мы на условную больницу 100 тыс. грн., и в конце года видели, что удалось потратить из этой суммы 90 тыс. грн. Все, на этом система анализа заканчивалась.

Современный же метод предусматривает индикативные показатели: мы можем посмотреть, сколько людей прошли полный курс реабилитации, сколько пациентов благодаря первичной помощи не попали на стационарное лечение и т. д. Т. е. мы видим результат деятельности того или иного учреждения.

— Наверняка у нового метода есть критики. В чем состоит конструктивная часть возражений?

— Критики были, есть и будут. И их больше, чем единомышленников. Конечно, недовольны порой те, кому добавилось работы.

Но топ-менеджмент, на уровне начальников финуправлений, например, начинание поддерживал и поддерживает. Они получили инструмент, посредством которого могут проводить сравнительный анализ эффективности других территориальных общин, увидеть, какую услугу за условные 100 грн. можно получить в Луганской, Полтавской или Львовской областях. Если результаты будут заметно отличаться, это повод задуматься.

Но, как и в случае с бюджетом участия, основная задача — даже не новый инструмент сам по себе. Главное — попытаться перестроить мышление на местах. Нужно научить чиновника постоянно задавать себе вопрос: какое благо ты, распорядитель бюджетных средств, предоставишь гражданину?

На 18.01 проголосовали почти 13 тыс., это уже более 0,3%, и каждый день количество увеличивается на несколько тысяч.

<http://www.2000.ua/mnenija/intervyu/milliony-v-rol-i-budilnika.htm>

Газета 2000