



Стопански  
факултет

# Социално- икономическа анализи

Книга 1/2020 (17)

Марина Цуркан\*, Давид Мамагулашвили\*\*

## ИНФОРМАЦИОННАЯ СИСТЕМА ИНИЦИИРОВАНИЯ И КОНКУРСНОГО ОТБОРА ПАРТИСИПАТИВНЫХ ПРОЕКТОВ<sup>1</sup>

Marina Tsurcan, David Mamagulashvili  
INFORMATION SYSTEM OF INITIATION AND COMPETITIVE SELECTION  
OF PARTICIPATIVE PROJECTS

**Abstract:** The relevance of the article is caused by the necessity to use information technologies and digital methods during the selection and launch of regional participatory projects. The objective of the paper is to develop technical task pattern for PIMS of LISP projects with the emphasis on launching models and appropriate selection procedure for participatory projects that are to obtain the interbudgetary transfer in the form of grant. The article gives more accurate definition of the term «participatory project» in the area under study. The study demonstrates the best examples of IT use during the launch and selection of regional participatory projects. The paper sets out the key requirements to the participatory projects data management system. The results of the study are practically relevant for the government, project managers and scientists, engaged in digital economics and management.

**Keywords:** data system; participatory project; interbudgetary transfer; grant.

### Введение

Реализация партисипативных проектов в регионах России началась в 2007 году. Первым механизмом их реализации стала Программа поддержки местных инициатив (далее – ППМИ), внедренная на территории Ставропольского края, методическую поддержку которой обеспечил Всемирный банк.

В настоящее время к механизмам реализации партисипативных проектов на территории более 40 субъектов Российской Федерации, помимо ППМИ, относятся программы: Решаем вместе, Твой бюджет, Берег Енисея, Программа поддержки общественных инициатив, Бюджетная инициатива граждан, Молодежный бюджет, Развитие территорий и т.д.

При этом ППМИ остается самым распространенным механизмом, имеющим региональную специфику, но обладающим общими подходами в финансировании, отборе и инициировании проектов.

Большинство реализуемых партисипативных программ, в том числе ППМИ, подразумевают применение в рамках проектов инструментов межбюджетных трансфертов. В частности, выделение субсидий из регионального бюджета местному бюджету на конкурсной основе.

В условиях цифровой трансформации публичного управления данный процесс, как и процесс инициирования, должен быть обеспечен за счет внедрения информационных технологий, в частности, применения информационной системы (далее – ИСУП).

\* **Марина Цуркан** – доцент, д-р към катедра „Публична администрация“ в Тверския държавен университет, Русия, e-mail: tsurkan.mv@tversu.ru

\*\* **Давид Мамагулашвили** – доц., д-р към катедра „Икономика и управление на предприятието“ в Тверския държавен университет, Русия, e-mail: Mamagulashvili.DI@tversu.ru

<sup>1</sup> Исследование проведено при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, проект № 18-410-690002 «Методические подходы к оценке эффективности и результативности межбюджетных выравниваний с учетом ориентации на партисипативное бюджетирование».

Сегодня ИСУП используется в первую очередь в бизнесе, независимо от его специализации и величины. По мнению С. Н. Гашигуллиной, «именно вариативность различных ИСУП предоставляет такую возможность не только крупным корпоративным клиентам, но и индивидуальным предпринимателям. Различные ИСУП используются такими ведущими корпорациями, как Adobe Systems, PayPal, HTC Corporation, (используется ИСУП Wrike) так и компаниями, работающими на локальном уровне, например, Тольяттинская академия управления (используется ИСУП Zoho Projects)»<sup>2</sup>.

На региональном уровне лишь некоторые субъекты Российской Федерации создали условия для информационного сопровождения проектов межсекторного взаимодействия, к которым следует отнести партисипативные проекты, то есть перешли к технологической трансформации процесса сопровождения управления проектами, что можно считать первым этапом цифровой трансформации.

Цель статьи – разработка концепции технического задания на информационную систему управления проектами ПШМИ с акцентом на модули инициирования и обеспечения конкурсного отбора партисипативных проектов для получения межбюджетного трансфера из регионального бюджета в виде субсидии.

### Понятийное пространство категории «партисипативный проект»

В настоящее время термин «партисипативный проект», как и термин «партисипативное бюджетирование» встречается все чаще, как в работах отечественных ученых, так и на официальных сайтах органов власти всех уровней. При этом, наравне с исследуемым понятием, в обоих источниках упоминаются такие категории как: «Инициативное бюджетирование», «Партиципаторное бюджетирование», «Партисипаторное бюджетирование» и «Экстра-бюджетирование». Которые, безусловно, взаимосвязаны между собой, но не все из них являются синонимичными.

И, несмотря на то, что по своей сути дефиниции «Партисипаторный», «Партиципаторный» и «Партисипативный» являются различными транскрипциями заимствованного термина «participatory» (от англ. дословно – ‘участие’), в российской практике определения приведенных категорий в контексте реализации территориального интереса местных сообществ не всегда идентичны.

Для разграничения упомянутых категорий был проведен анализ соответствующих определений, представленных в теоретических и методологических источниках<sup>3,4</sup>, который позволил сделать следующие выводы:

Понятие «Партисипаторное бюджетирование», применяемое в мировой практике, имеет более широкое значение, чем в России, что обусловлено отличным от федерации правовым полем.

Партисипативное (инициативное) бюджетирование в Российской Федерации является первой ступенью партисипаторного (партиципаторного) бюджетирования.

Вторая ступень не имеет понятийной категории, предполагает участие в процессе распределения части бюджетных средств региона делиберативной комиссией, которая должна состоять из представителей интереса территориальной общности и его представителей – органов местного самоуправления.

Экстра-бюджетирование не является синонимом отмеченных категорий, а является частным случаем реализации первой и второй ступени.

Партисипативное бюджетирование – это процесс распределения части бюджетных средств региона и муниципального образования с участием местного сообщества административно-территориальной единицы, направляемых на удовлетворения его территориального интереса в рамках проектного подхода.

Проект партисипативного бюджетирования – создание или реконструкция объекта общественной инфраструктуры, определенного местным сообществом муниципального образования, за счет средств регионального и муниципального бюджета и при финансовом или нефинансовом участии его социально-территориальной общности.

<sup>2</sup> Гашигуллина, С. Н. Использование информационных систем управления проектами как инструмент практического обучения студентов на примере Тольяттинской академии управления. *Перспективные информационные технологии* (ПИТ 2015). Труды Международной научно-технической конференции. Самарский государственный аэрокосмический университет имени академика С. П. Королёва. 2015. С. 135–137.

<sup>3</sup> Миронова, С. М. Участие граждан в финансовой деятельности муниципальных образований как принцип финансового права: монография. Москва: Юрлитинформ, 2018. 224 с.

<sup>4</sup> Tsurkan, M. V., Sotskova, S. I., Aksinina, O. S., Sukhanova, E. I., Shirnaeva, S. Y., Lyubarskaya, M. A., Tkacheva, O. N., Mokronosov, A. G. Influence of the participatory budgeting on the territories in the Russian Federation. *International Journal of Environmental and Science Education*. 2016. Т. 11. № 15. pp. 7684–7702.

Авторскую позицию определения взаимосвязи «местное сообщество – территориальный интерес – партисипативное бюджетирование» усиливают научные обоснования, представленные в работах Д. Аллегретти, А. Рёке, И. Сентоме, К. Херцберг.

В своем исследовании ученые предлагают описание шести различных моделей партисипаторного бюджетирования. Модели в совокупности представляют собой концептуальную карту, позволяющую расположить и обозначить эмпирические события. В тоже время авторы отмечают, что конкретные проекты партисипаторного бюджетирования склонны к гибридизации и колебанию между этими моделями<sup>5</sup>.

Анализ содержательных характеристик моделей позволил сделать вывод о том, что разработанные в субъектах Российской Федерации региональные механизмы реализации партисипативного бюджетирования наиболее близки к синергии двух из них: «Партисипативная модернизация» и «Развитие сообществ». Данная гибридизация предполагает разработку правил и процедур участия групп наиболее активного населения, объединяемого общими потребностями, в процессах управления развитием территории.

### Процессы инициирования и конкурсного отбора партисипативных проектов

С. Г. Лукин, формируя содержательную характеристику понятия «инициирование проектов», отмечает, что существует, несколько подходов к дифференциации процесса инициирования на этапы<sup>6</sup>.

В частности, Д. Шепелявый выделяет 7 стадий инициирования: определение проблемы, которую необходимо решить, обозначение измеримого ожидаемого результата проекта, анализ достижимости целей проекта, принятие решения о старте либо отмене проекта, определение приоритетности проекта, назначение менеджера проекта, фиксация точки старта проекта. При этом ученый подчеркивает, что все перечисленные стадии могут реализовываться как последовательно, так и параллельно<sup>7</sup>.

При этом С. Г. Лукин, поддерживая подход В. С. Карповой<sup>8</sup>, определяет инициирование как «процесс формального санкционирования нового проекта или перехода выполняющегося проекта в следующую фазу»<sup>9</sup>.

Систематизируем процесс инициирования партисипативных проектов на примере самой распространенной практики – ППМИ, модель которой реализуется не менее чем в 40 субъектах Российской Федерации, среди которых: Тверской области, Кировской области, Ставропольском крае, Нижегородской области, Новгородской области, Хабаровском крае, Республике Башкортостан, Республике Марий Эл, Северная Осетия-Алания.

Партисипативные проекты характеризуются наличием предпроектной фазы. Ключевой точкой завершения предпроектной фазы и началом инициирования рассматриваемого процесса является подача конкурсной документации проекта в орган исполнительной власти, ответственный за реализацию ППМИ в регионе.

Предпроектная фаза подразумевает: проведение собраний жителей территории, на которой будет реализован проект; определение объекта проекта с позиции приоритета жителей и с учетом ограничений 131 Федерального закона о местном самоуправлении.

Инициирование партисипативного проекта в рамках ППМИ подразумевает предоставление документации в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации (администратору программы), ответственный за реализацию программы на территории региона, для участия проекта в конкурсном отборе для получения субсидии из субъекта Российской Федерации.

<sup>5</sup> Аллегретти, Д., Рёке, А., Сентоме, И., Херцберг, К. Партисипативный бюджет: разнообразие форм и моделей [Электронный ресурс]: Муниципалитет: экономика и управление. – Режим доступа: <http://municipal.uara.ru/ru/issue/2013/02/01/> (дата обращения: 01.08.2019).

<sup>6</sup> Лукин, С. Г. Инициирование и планирование проектов в экономике региона. *Современные технологии управления*. 2011. № 5 (5). С. 15–19.

<sup>7</sup> Шепелявый, Д. А. Управление возможностями – инициация проектов. *Управление проектами*. Библиотека управления: [https://www.cfin.ru/itm/project/project\\_start.shtml](https://www.cfin.ru/itm/project/project_start.shtml)

<sup>8</sup> Карпова, В. С. Опыт использования Primavera на фазе инициации проекта. *Вестник ПМСофт. Журнал по управлению проектами для профессионалов*. №1, 2005. – С. 26–30.

<sup>9</sup> Лукин, С. Г. Инициирование и планирование проектов в экономике региона. *Современные технологии управления*. 2011. № 5 (5). С. 15–19.

Субсидия из средств регионального бюджета является основным источником финансирования партисипативных проектов, предоставляется по результатам конкурсного отбора в рамках межбюджетного трансферта, при обязательном условии софинансирования проекта из средств местного бюджета и пользователей результатов проекта – жителей территории.

Критерии конкурсного отбора проектов ППМИ в каждом регионе установлены самостоятельно.

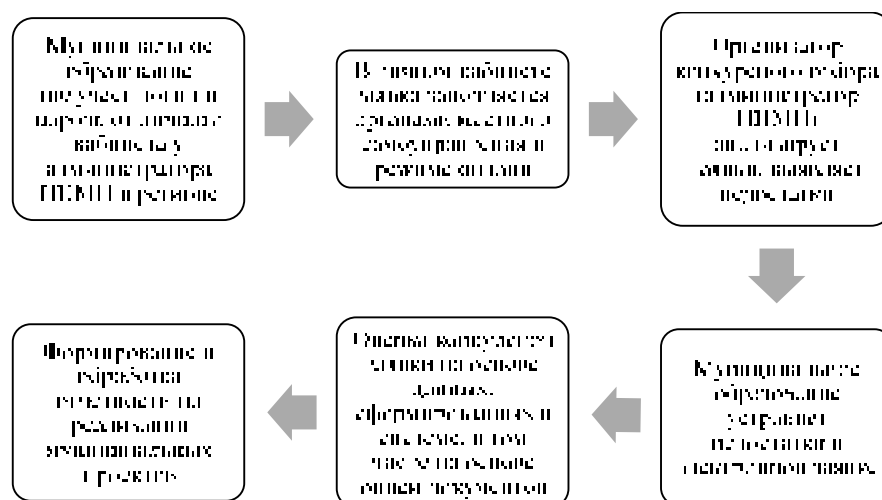
При этом, следует отметить, что актуальные критерии ППМИ не отражают типологию проекта, то есть в рамках единых критериев оцениваются: ремонт дорог, установка детской площадки, ремонт водоснабжения, проекты в сфере уличного освещения и т.д.

По нашему мнению, подобный подход требует пересмотра. В частности, может быть выделена базовая часть критериев – для проектов во всех направлениях, и вариативная – для проекта конкретной типологии.

### Информационные системы инициирования и конкурсного отбора партисипативных проектов ППМИ

В Кировской области доступ к ИСУП ППМИ осуществляется через официальный сайт программы в регионе. ИСУП ППМИ позволяет осуществлять загрузку заявок проектов в режиме онлайн, согласно графику, в 3 периода. При этом ИСУП ППМИ является системой, позволяющей не только обрабатывать заявки муниципалитетов, но и отчеты консультантов проектов.

Для работы в ИСУП ППМИ Кировской области представителям администраций муниципальных образований региона и администратором ППМИ (региональный орган власти) необходимо выполнить ряд действий, алгоритм которых представлен на рис. 1.



Фиг. 1. Функциональные возможности модулей ИСУП ППМИ Кировской области

ИСУП ППМИ Кировской области написана на языке программирования Java и является частью эксплуатируемого администратором программы в регионе (Министерство социального развития Кировской области) продукта SiTex.

Таким образом, ИСУП ППМИ Кировской области обеспечивает сбор информации, ее структурированное хранение, управление и обработку массива информации, ее предоставление пользователям: администратору ППМИ в регионе и его муниципальным образованиям.

В настоящее время в системе зарегистрировано 428 пользователя. С внедрением ИСУП решена проблема удаленности муниципалитетов и бюджетной экономии в сфере транспортных расходов, так как расстояние от некоторых населенных пунктов до областного центра составляет более 300 км<sup>10</sup>.

В Республике Башкортостан, Северной Осетии-Алании также сбор и аккумулирование всех необходимых документов для инициирования проектов ППМИ реализуется в информационных системах управления соответствующих регионов.

<sup>10</sup> Титоренко, М. В. Информационная система управления как основа взаимодействия всех участников процесса Проекта по поддержке местных инициатив. С. 92–95. Материалы по итогам всероссийского семинара-совещания «Информационное сопровождение в проектах инициативного (партисипаторного) бюджетирования» 31 мая – 1 июня, 2018 г., г. Кисловодск, Ставропольский край.

Различные функциональные возможности используемых систем и их нераспространенность делают актуальным разработку концепции элементов соответствующего технического задания, которое регионы смогут использовать для совершенствования процедуры инициирования и конкурсного отбора партисипативных проектов.

### **Концепция технического задания на информационную систему управления партисипативными проектами ППМИ**

При разработке концепции технического задания используем основные положения национального стандарта Российской Федерации – ГОСТ 34.602-89 «Техническое задание на создание автоматизированной системы» – и остановимся на элементах, наименьшим образом, отраженным в данной статье в процессе исследования опыта применения информационных систем для реализации партисипативных проектов ППМИ в регионах.

Приведем характеристику объектов автоматизации в рамках инициирования и конкурсного отбора рассматриваемых проектов, представленную в табл. 1.

**Таблица 1.** Процессы автоматизации в рамках этапов инициирования и конкурсного отбора партисипативных проектов ППМИ

<b>Участник процесса</b>	<b>Наименование процесса</b>	<b>Возможность автоматизации</b>	<b>Решение об автоматизации в ходе проекта</b>
Администрация муниципального образования	Загрузка документов	Возможна	Требует автоматизации
Администратор программы в регионе (Министерство, Департамент)/ Администрация муниципального образования	Анализ комплектности документов, предоставляемых в рамках заявки на конкурсный отбор	Возможен	Требует автоматизации
Администратор программы в регионе (Министерство, Департамент)	Анализ качества предоставленных документов заявки	Не возможен	Автоматизация не целесообразна
Администрация муниципального образования	Устранение недостатков в документах заявки в режиме онлайн	Возможно	Требует автоматизации
Администратор программы в регионе (Министерство, Департамент)	Формирование конкурсных показателей для оценки из онлайн-документов	Возможно	Требует автоматизации
Конкурсная комиссия по отбору проектов ППМИ	Формирование результатов конкурсной оценки проекта (расчет и суммирование с учетом весовых коэффициентов)	Возможно	Требует автоматизации
Конкурсная комиссия по отбору проектов ППМИ	Утверждение результатов конкурсной оценки проектов	Не возможно	Требует автоматизации

Процессы могут быть отождествлены с функциями управления проектом ППМИ, которые при дальнейшей разработке темы могут быть разбиты на задачи, для которых должны быть определены требования к качеству и временному регламенту.

ИСУП ППМИ должна не должна быть децентрализованной, т.е. все данные должны располагаться в центральном хранилище. Система должна иметь трехуровневую архитектуру (первый – источник, второй – хранилище, третий – отчетность).

В системе предлагается выделить следующие функциональные подсистемы:

- подсистема сбора, обработки и загрузки данных о заявках по каждому проекту партисипаторного бюджетирования, которая предназначена для реализации процессов сбора данных из систем источников, приведения указанных данных к виду, необходимому для наполнения подсистемы хранения данных;

- подсистема хранения данных, которая предназначена для хранения данных в структурах, нацеленных на принятие решений в рамках конкурсного отбора проектов для получения субсидии из регионального бюджета;

- подсистема формирования и визуализации отчетности, которая предназначена для формирования визуализации данных и отчетности по результатам конкурсного отбора, типологии поданных и выигравших заявок, объемам софинансирования проектов.

Система должна поддерживать следующие режимы функционирования:

- основной режим, в котором подсистемы выполняют все свои основные функции;

- профилактический режим, в котором одна подсистема (модуль) не выполняет своих функций.

В основном режиме функционирования ИСУП ППМИ должна обеспечивать:

- работу пользователей в режиме – 24 часов в день, 7 дней в неделю (профилактический режим вне сроков подачи и конкурсного отбора проектов, не более 24 часов, только в рамках отдельного модуля);

- выполнение своих функций – сбор, обработка и загрузка данных, хранение данных, предоставление отчетности.

В профилактическом режиме система должна обеспечивать возможность проведения следующих работ: техническое обслуживание; модернизацию аппаратно-программного комплекса (в том числе в связи с вводом новых критериев конкурсного отбора проектов ППМИ); устранение аварийных ситуаций.

Для обеспечения высокой надежности функционирования ИСУП ППМИ, как системы в целом, так и её отдельных компонентов должно обеспечиваться выполнение требований по диагностированию ее состояния.

Требования к организационному и методическому обеспечению целесообразно формировать в каждом регионе, реализующем ППМИ, самостоятельно, прежде всего в связи с тем, что в состав организационного обеспечения входят человеческие ресурсы (органы власти, проектный офис), обеспечивающие реализации программы и входящих в ее состав проектов.

## **Заключение**

Проведенный анализ региональных практик реализации партисипативных проектов на примере ППМИ позволяет сделать вывод, что на современном этапе, говорить о полноценной цифровой трансформации исследуемого процесса еще рано.

Структурам публичного управления субъектов Российской Федерации следует начать реализацию первого этапа – технологической трансформации, который должен позволять реализовывать сопровождение, в том числе проектов партисипаторного бюджетирования.

Для запуска процесса в регионах может быть использована концепция элементов технического задания на информационную систему управления партисипативными проектами ППМИ, предложенная авторами.

Результаты исследования представляют практическую значимость для публичной власти, специалистов проектного управления, ученых в области цифровой экономики и менеджмента, информационных технологий.

## ЛИТЕРАТУРА

1. **Tsurkan, M. V., Sotskova S. I., Aksinina O. S., Sukhanova, E. I., Shirnaeva, S. Y., Lyubarskaya, M. A., Tkacheva, O. N., Mokronosov, A. G.** Influence of the participatory budgeting on the territories in the Russian Federation. *International Journal of Environmental and Science Education*. 2016. Т. 11. № 15. pp. 7684–7702.
2. **Аллегретти, Д., Рёке, А., Сентоме, И., Херцберг, К.** Партиципативный бюджет: разнообразие форм и моделей. Муниципалитет: экономика и управление. – Режим доступа: <http://municipal.uapa.ru/ru/issue/2013/02/01/>
3. **Гашигуллина, С. Н.** Использование информационных систем управления проектами как инструмент практического обучения студентов на примере Тольяттинской академии управления. *Перспективные информационные технологии (ПИТ 2015), труды Международной научно-технической конференции*. Самарский государственный аэрокосмический университет имени академика С. П. Королёва. 2015. С. 135–137.
4. **Карпова, В. С.** Опыт использования Primavera на фазе инициации проекта. *Вестник ПМСофт. Журнал по управлению проектами для профессионалов*. №1, 2005. – С. 26–30.
5. **Лукин, С. Г.** Иницирование и планирование проектов в экономике региона. *Современные технологии управления*. 2011. № 5 (5). С. 15–19.
6. **Миронова, С. М.** Участие граждан в финансовой деятельности муниципальных образований как принцип финансового права: монография. Москва: Юрлитинформ, 2018. 224 с.
7. **Титоренко, М. В.** Информационная система управления как основа взаимодействия всех участников процесса Проекта по поддержке местных инициатив. С. 92–95. *Материалы по итогам всероссийского семинара-совещания «Информационное сопровождение в проектах инициативного (партиципаторного) бюджетирования»* 31 мая – 1 июня, 2018 г., г. Кисловодск, Ставропольский край.
8. **Шепелявый, Д. А.** Управление возможностями – инициация проектов. *Управление проектами. Библиотека управления*. – Режим доступа: [https://www.cfin.ru/itm/project/project\\_start.shtml](https://www.cfin.ru/itm/project/project_start.shtml)