

# [RES·PUBLICA]

Дарья Димке: [ddimke@eu.spb.ru](mailto:ddimke@eu.spb.ru)

Лев Шилов: [lshilov@eu.spb.ru](mailto:lshilov@eu.spb.ru)

Татьяна Гребенщикова: [tgrebenshikova@eu.spb.ru](mailto:tgrebenshikova@eu.spb.ru)

Центр «Res Publica» Европейского университета в Санкт-Петербурге, основанный в 2006 году, занимается исследованиями в области политической теории, социологии и истории. Область интересов научных сотрудников центра — республиканская теория как альтернатива либеральной политической теории, сравнительно-исторические исследования городских коммун и европейских республик эпохи Возрождения, современные социальные эксперименты в области публичной политики и муниципального управления.

 **ЕВРОПЕЙСКИЙ  
УНИВЕРСИТЕТ  
В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ**

НОУ ВПО «ЕУСПб»

191187, Санкт-Петербург, Гагаринская ул., 3А

Тел.: (812) 386-7637; факс: (812) 386-7639

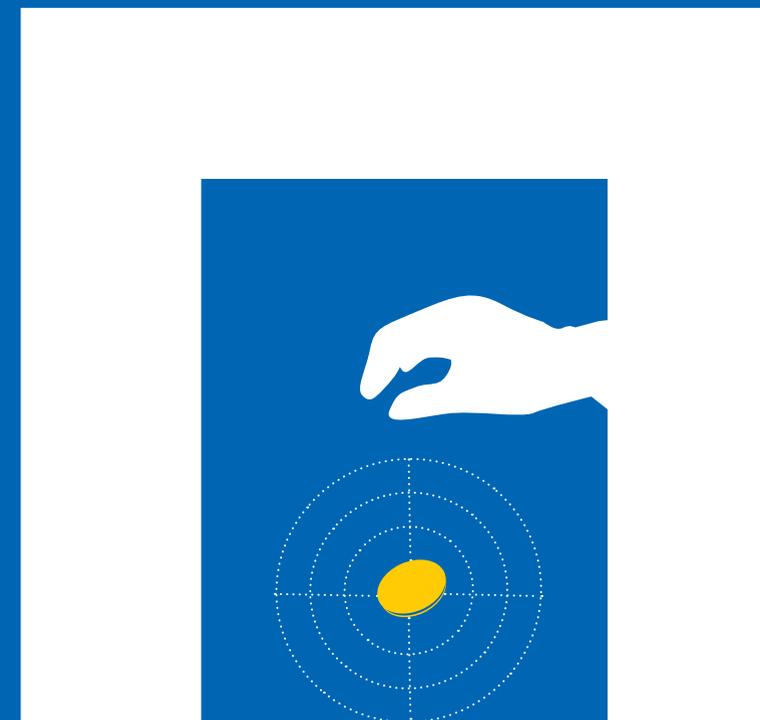
Европейский университет в Санкт-Петербурге был учрежден в 1994 году и начал свою работу как обучающая аспирантура по социальным наукам в 1996 году. Благодаря высокому профессионализму и уникальному научному потенциалу он приобрел репутацию одного из самых динамичных и современных образовательных учреждений страны.

  
**Комитет  
гражданских  
инициатив**

[www.Komitetgi.ru](http://www.Komitetgi.ru) [Fb.com/KomitetGI](https://fb.com/KomitetGI)

[info@komitetgi.ru](mailto:info@komitetgi.ru) [Vk.com/KomitetGI](https://vk.com/KomitetGI)

Комитет гражданских инициатив — это сообщество профессионалов, созданное с целью модернизации страны и укрепления демократических институтов. С 2012 года КГИ занимается экспертной и просветительской деятельностью, завоевав авторитет как в профессиональном сообществе, так и среди широкой общественности.



 **ЕВРОПЕЙСКИЙ  
УНИВЕРСИТЕТ  
В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ**

[RES·PUBLICA]

  
**Комитет  
гражданских  
инициатив**

 **открытие**

# ПАРТИЦИПАТОРНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ

Как привлечь граждан к управлению городом

Буклет рассказывает о партиципаторном бюджетировании ( **ПБ** ) — технологии непосредственного вовлечения граждан в процесс управления муниципалитетом, когда комиссии, набранные из жителей, решают, куда и как должна быть потрачена часть бюджетных средств. В буклете описана история появления партиципаторного бюджетирования, разобрана технология его внедрения и те результаты, которых она позволяет достичь. Буклет предназначен для работников органов государственного и муниципального управления, представителей бизнеса, граждан.

- 1** Что такое партиципаторное бюджетирование? **1**
- 2** Почему **ПБ** необходимо сегодня? **20**
- 3** Как делать партиципаторное бюджетирование? **39**
- 4** Что меняет партиципаторное бюджетирование? **66**
- 5** Почему для запуска **ПБ** необходимы эксперты? **76**

Деятельность центра «Res Publica», реализующего проект, поддержана Группой «Открытие».

В 2013–2016 годах работа по внедрению партиципаторного бюджетирования в России осуществлялась при поддержке Комитета гражданских инициатив.

# 1

## Что такое партиципаторное бюджетирование?

- Кратко **2**
- ПБ **4**
- Самое время! **6**
- Мировой опыт **8**
- Опыт Восточной Европы **10**
- Условия успешного внедрения **12**
- Технология **14**
- Правовые рамки **16**
- Российский опыт **18**
- Вопросы и ответы **20**

## Кратко

Партиципаторное (инициативное, народное) бюджетирование — непосредственное участие горожан в распределении от 1 до 10 % средств муниципального бюджета.

Партиципаторное бюджетирование — **ПБ** — появилось в 80-х годах в бразильском городе Порту-Алегри. В 2014 году партиципаторное бюджетирование применяется в 1700 городах в более чем 40 странах. При этом технология **ПБ** учитывает локальный контекст и позволяет решать актуальные проблемы управления в странах с разным политическим устройством и структурой доходов муниципальных бюджетов.

В 2013 году Европейский университет в Санкт-Петербурге при поддержке Комитета гражданских инициатив и местных администраций впервые опробовал технологию **ПБ** в России.

Первыми муниципалитетами, запустившими **ПБ** в 2013 году, стали Череповец и Сосновый Бор (Ленинградская область). В 2014 году к ним присоединились 8 муниципалитетов Кировской области. В 2016 году участниками программы стали 10 муниципалитетов Кировской области.

За 2013–2015 годы более 1000 горожан этих муниципалитетов подали заявки на участие в проекте, более 250 человек, отобранных по жребию, определили, как должны быть распределены бюджетные средства. Граждане предложили более 300 новых идей, связанных с решением актуальных общих проблем.

## ПБ:

- дополняет вертикальную структуру управления горизонтальными связями
- обеспечивает конструктивное взаимодействие между гражданами и местной администрацией
- дает возможность каждому жителю города непосредственно участвовать в решении тех проблем, которые прямо касаются его самого и его ближайшего окружения
- позволяет повысить уровень гражданской активности
- способствует возникновению городского сообщества: взаимодействию и совместной работе граждан и местных властей

Для успешного внедрения **ПБ** необходимо и первично желание местных властей и горожан

## АКТИВНЫЕ ГОРОЖАНЕ



ЧИНОВНИКИ



бюджетная  
комиссия



эксперты



## ПОЛЕЗНЫЕ ПРОЕКТЫ



## КОМФОРТНАЯ СРЕДА

# ПБ

participatory budgeting  
presupuesto participativo  
bilancio partecipativo  
orçamento participativo  
budget participatif  
bürgerhaushalt

Партиципаторное бюджетирование — (от английского *participation* — участие) — распределение части бюджетных средств муниципалитета при помощи комиссии, состоящей из выбранных по жребию горожан и представителей администрации. Горожане, получив экспертные консультации у сотрудников муниципалитета и познакомившись с особенностями распределения местного бюджета, сами решают, куда и на что должна пойти его часть.

Технология ПБ была разработана в Латинской Америке в 80-е годы XX века. Сегодня это успешная практика, применяемая более чем в 40 странах мирах: в Западной и Восточной Европе, США, Латинской Америке и Китае. С 80-х годов появилось множество технологий ПБ, учитывающих особенности бюджетного процесса и уровень гражданской активности, характерные для разных стран. Гибкость этих технологий позволяет не только решать актуальные проблемы управления современными муниципалитетами в странах с разным политическим устройством и структурой доходов, но и предотвращать появление новых проблем — социального расслоения, гражданской апатии и падения уровня доверия к органам власти.



Всего в мире на 2013 год насчитывалось от 1269 до 2778 проектов по партиципаторному бюджетированию

Европа — от 474 до 1317 проектов  
Америка — от 626 до 1138 проектов  
Азия — от 58 до 109 проектов  
Африка — от 110 до 211 проектов  
Океания — от 2 до 3 проектов

Источник: Hope For Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide. Ed. by Nelson Dias. 2014

## Самое время!

Партиципаторное бюджетирование помогает ответить на вызовы, с которыми сегодня сталкиваются муниципалитеты практически всех развитых и развивающихся стран.



**кризис  
представительной  
демократии**

**проблемы легитимности  
власти**

Во всем мире наблюдается кризис представительной демократии: явка на выборы снижается с каждым годом практически во всех европейских странах. Кого в этом случае представляют выбранные депутаты? Старые формы гражданского участия больше не работают. Сегодня востребованы механизмы прямого участия граждан в управлении.



**ПБ** позволяет решить проблемы, связанные с вертикальной структурой управления, не прибегая к кардинальным изменениям: дополнить вертикальную систему контроля, в которую вписаны органы местного самоуправления, горизонтальной, которую может обеспечить только гражданское участие.

**ПБ** создает новую и эффективную площадку взаимодействия между гражданами, бизнесом и местной администрацией, в рамках которой возможен диалог, то есть разговор равных на темы, важные для всех.

**ПБ** позволяет совместить привычные процедуры представительной демократии с некоторыми республиканскими практиками управления. Комиссия граждан не дублирует функции представительного органа власти, но позволяет решать те проблемы, с которыми недостаточно эффективно справляется депутатский корпус. Когда каждому жителю города предоставлено реальное право и шанс непосредственно участвовать в решении тех проблем, которые прямо касаются его самого и его ближайшего окружения, уровень гражданской активности возрастает.

В том случае если гражданский контроль отсутствует, вертикальный становится единственной работающей системой. Такой контроль нужен, однако недостаточен с учетом того, что проблемы и нужды у каждого муниципалитета свои. В результате местные власти перестают различать проблемы территории, за которую ответственны.

## Мировой опыт

Мировая практика **ПБ** — комбинация моделей прямой и делиберативной демократии.

### Прямая демократия

прямое участие

каждый гражданин может участвовать в распределении средств, выдвигая собственные инициативы или участвуя в голосовании

основная форма проведения: городские или районные ассамблеи или делиберативные\* опросы

решение принимается большинством голосов

Партиципаторное бюджетирование появилось в 80-е годы XX века бразильском городе Порту-Алегри как средство борьбы с социальным неравенством. В течение последних десятилетий XX века оно распространялось по Латинской Америке. Впоследствии бразильский опыт был перенесен в Европу, а уже в XXI веке — в Африку, США, Китай и Южно-Восточную Азию. Немалую роль в распространении **ПБ** сыграли ООН, Всемирный банк и другие глобальные институты развития. Сейчас **ПБ** применяется в более чем 1700 городах мира в самых разных моделях, довольно сильно отличающихся от изначальной. Бюджеты, которые распределяются с помощью **ПБ**, различны и зависят от местных условий и возможностей каждого города.

### Делиберативная демократия

непрямое участие

каждый гражданин может делегировать свои инициативы местным лидерам из общественных движений, ассоциаций или профсоюзов

основная форма проведения: бюджетные комиссии или советы, рабочие группы

решение принимается на основе консенсуса

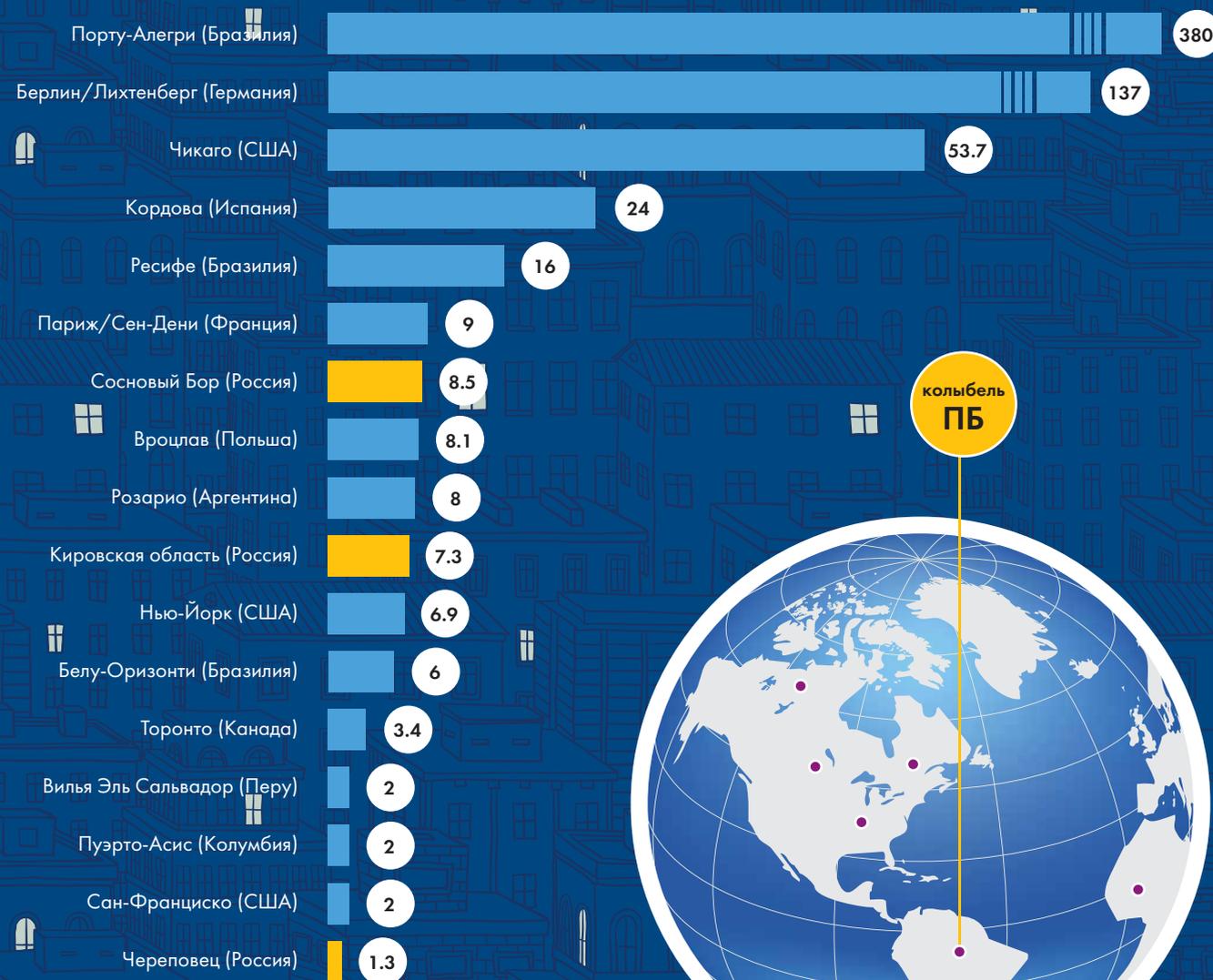
Источник:

Cabannes, Y. (2004)

Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy, Environment & Urbanization, 16:1, 27–46.

\* делиберативный — от английского *deliberate* — обдумывать, взвешивать, обсуждать, размышлять

## Размер партиципаторных бюджетов в городах мира на одного человека (в долларах США), 2004–2014



колыбель  
ПБ

## Опыт Восточной Европы

**ПБ** успешно применяется в самых разных регионах мира. С 90-х годов такие программы успешно реализуются в Восточной Европе. Схожесть исторического и институционального контекста и успешность применения партиципаторных практик управления — веское основание для того, чтобы ориентироваться в первую очередь на опыт этих стран при внедрении **ПБ** в России. Опыт стран бывшего социалистического лагеря, решающих сходные проблемы, позволяет заранее учесть ряд особенностей, общих для России и Восточной Европы.

1. Для политических культур, в которых граждане не могут влиять на принимаемые решения, характерно недоверие к любым формам коллективного действия. Граждане выступают исключительно как потребители муниципальных услуг.
2. Коллективные формы действия (политические партии, гражданские организации) являются сравнительно новым способом влияния и не имеют большого веса в муниципальной политике.
3. Межбюджетные отношения сложны и излишне бюрократизированы.
4. Расходы местных бюджетов превышают доходы, а система субсидий непрозрачна и неэффективна.



### Массовые встречи горожан

- проходят не чаще двух раз в год
- на собрании присутствует значительное количество горожан
- решение принимается большинством голосов
- вопросы, выносимые на обсуждение, чаще формулируются инициативными группами или администрацией

Более репрезентативно,  
но менее эффективно  
при обсуждении  
нестандартных инициатив

Для российских городов больше подходят комиссии из горожан (как показывает опыт программы поддержки местных инициатив Всемирного Банка, на селе неплохо работают массовые встречи). Комиссии не только служат успешным каналом коммуникации между горожанами и чиновниками, но и дают возможность как горожанам, так и чиновникам научиться работать совместно и обогатить друг друга новыми идеями и знаниями.

В настоящее время в мире применяется множество программ **ПБ**, которые можно распределить так:



Менее  
репрезентативно,  
но более эффективно  
для реализации проектов  
самих горожан

### Комиссии из горожан

- собираются чаще, возможны длительные обсуждения
- на собрании присутствует ограниченное число инициативных участников, как правило, отобранных по жребию
- решение принимается на основе консенсуса
- обсуждаемые вопросы чаще всего формулируются самими горожанами

## Условия успешного внедрения

**ПБ** формирует гражданскую инициативу, создает городское сообщество, обеспечивает условия для эффективного сотрудничества граждан и местных властей. Такая управленческая модель не может быть навязана властью и осуществляться в приказном порядке: позитивные изменения возможны только в том случае, если местная власть и граждане готовы к ним.



**ПБ**

**ПБ** эффективно работает в небольших городах с населением до 100 000 человек или в районах и округах крупного города.

Средства, которые распределяют граждане в рамках **ПБ**, не должны быть меньше определенной суммы (1% от всех бюджетных средств). В том случае, если это не так, граждане могут воспринять проект как очередную профанацию со стороны власти, на участие в которой не имеет смысла тратить ни времени, ни сил.

более  
**1%**  
местного бюджета

**ОТКРЫТОСТЬ  
ВЛАСТИ**

**ДЛИТЕЛЬНЫЙ ПЕРИОД  
БЕЗ ВЫБОРОВ**

**НИЗКИЙ УРОВЕНЬ  
КОРРУПЦИИ**

**НАЛАЖЕННАЯ  
ИНФРАСТРУКТУРА**

**ГРАЖДАНСКАЯ  
АКТИВНОСТЬ**

**ОТЛАЖЕННАЯ СОВМЕСТНАЯ  
РАБОТА АДМИНИСТРАЦИЙ  
НА УРОВНЕ «МУНИЦИПАЛИТЕТ/РЕГИОН»**

Представители местной власти должны осознавать необходимость введения новых форм участия граждан в управлении городом.

**ПБ** эффективно только в том случае, если оно становится ежегодным и популярным. Если на момент начала проекта до выборов остается меньше двух лет, то велика вероятность того, что **ПБ** может быть использовано в предвыборной борьбе.

При коррупционных скандалах и явных инфраструктурных проблемах сотрудничество власти и граждан вряд ли возможно.

Важно, чтобы горожане были готовы к сотрудничеству как друг с другом, так и с представителями власти. Предшествующий опыт сотрудничества граждан и власти — хороший показатель того, что городское сообщество готово к **ПБ**.

Конфликты между местной и региональной администрациями могут стать причиной того, что проект будет либо свернут, либо трансформирован до неузнаваемости.

## Технология: справедливость и гражданский контроль

Одна из ключевых целей **ПБ** — сделать управление городом эффективным. Для этого необходимо наладить конструктивное взаимодействие горожан и власти и включить граждан в процесс принятия управленческих решений. Чтобы достичь этой цели, нужно сделать несколько вещей:

- помочь горожанам договориться между собой;
- предоставить горожанам информацию о муниципальном бюджете и особенностях управления муниципалитетом;
- помочь горожанам и администрации научиться работать совместно.

В проекте может участвовать любой совершеннолетний горожанин (если он не является сотрудником администрации или депутатом)



АКТИВНЫЕ ГОРОЖАНЕ

ЖРЕБИЙ



Набор жителей в комиссию производится при помощи жеребьевки, личное присутствие на которой обязательно. Процедура жеребьевки должна быть максимально прозрачной.

## ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ БЮДЖЕТНОЙ КОМИССИИ

Этап 1

### ЗАСЕДАНИЯ КОМИССИИ

Обсуждение городских проблем, на которые могут быть потрачены выделенные средства.

Подготовка предложений, отсеивание заведомо нереализуемых проектов.

Обучение основам бюджетного законодательства и городского управления.

Этап 2

### ПОДКЛЮЧЕНИЕ АДМИНИСТРАЦИИ

Консультации по реализации предложений, оценка предложений со стороны администрации.

Обсуждение проектов в формате личных встреч и участие сотрудников администрации в заседании комиссии.

Этап 3

### ВЫБОР ПРОЕКТОВ

Голосование членов бюджетной комиссии.

Этап 4

### РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОЕКТОВ

Совместная работа членов комиссии и сотрудников администрации над реализацией проектов в рамках бюджетного процесса.

60–90 дней

около 180 дней

**ПБ**

станет важным элементом муниципального управления, если:

### БУДЕТ ЕЖЕГОДНЫМ

Ключевая характеристика подобных процессов в Европе — их постоянность. Бюджетные комиссии собираются там каждый год. Ротация их состава — обязательное требование: каждый житель города должен иметь возможность стать членом бюджетной комиссии. Вместе с тем никто не запрещает обмениваться опытом с членами комиссий предыдущих лет.

### СТАНЕТ ПОПУЛЯРНЫМ

Необходимо, чтобы проекты затрагивали интересы как можно большего числа горожан. Это понимают и члены комиссии, ощущая свою ответственность и раз за разом отвергая частные предложения.

### ВЫЗОВЕТ ДОВЕРИЕ

Для этого необходимо, чтобы правила проведения **ПБ** не нарушались, а отобранные членами бюджетной комиссии проекты были реализованы в установленный срок и в полном объеме.

## Правовые рамки

В настоящий момент **ПБ** в России реализуется в полном соответствии с Федеральным законом № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Бюджетным кодексом РФ.

Граждане Российской Федерации осуществляют местное самоуправление посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления.

Составление и рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Формирование расходов местных бюджетов осуществляется в соответствии с расходными обязательствами муниципальных образований, устанавливаемыми и исполняемыми органами местного самоуправления данных муниципальных образований в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации.



### Федеральный закон № 131

#### Статья 3 Пункт 1

#### Статья 52 Пункт 2

#### Статья 53 Пункт 1

Муниципалитет как распорядитель бюджетных средств имеет право формировать структуру расходов своего бюджета по своему усмотрению. Не существует закона, запрещающего привлекать к этому процессу жителей города. Наоборот, в п. 1 ст. 3 № 131-ФЗ декларируется участие граждан в местном самоуправлении, в том числе и через формы прямого волеизъявления. Одной из таких форм является **ПБ**.

Опробованный дизайн проектов **ПБ** подразумевает минимум нормативно-правового обеспечения. Эти проекты ориентированы на работу с людьми, а не с бумагами. Каждый муниципалитет может организовать проект **ПБ** по-своему.

Специалистами Европейского университета в Санкт-Петербурге разработан методический комплекс сопровождения **ПБ**, где приведены примеры основных нормативно-правовых актов, которые может принять местная администрация.

Один из ключевых документов — Положение о проекте, содержащее:

- принципы реализации проекта;
- полномочия участников;
- порядок проведения заседаний;
- способы разрешения споров.

Важным документом является Регламент проведения заседаний, разработанный в ЕУСПб на основе опыта проведения таких собраний в пилотных проектах, осуществленных в Череповце, Сосновом Бору, населенных пунктах Кировской области.



Познакомиться с образцами документов можно на странице научно-исследовательского центра «Res Publica» на сайте ЕУСПб  
<https://eu.spb.ru/respublica/projects/contemporary-studies>

## Схема реализации **ПБ** в бюджете города

### Свободные средства муниципального бюджета, распределенные комиссией

Деньги на реализацию не должны браться из уже существующих программ.

### Бюджеты профильных подразделений администрации

Все сметные работы, технические задания и другая документация делаются через администрацию.

### Проект бюджета города

Проекты включаются в бюджетные статьи соответствующих комитетов.

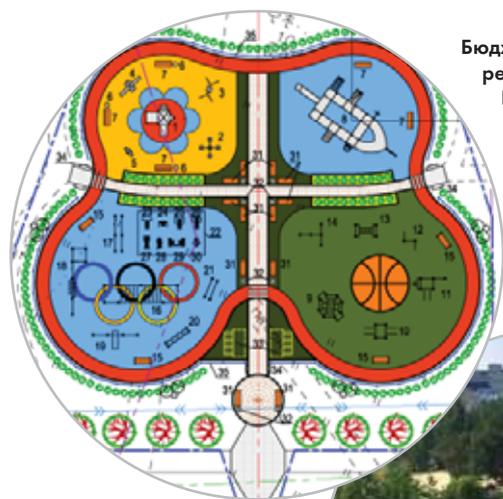
### Депутаты

Основные риски — одобрение депутатов. Рекомендуется информировать их о работе комиссии.

### Исполнение бюджета



# Российский опыт



Бюджетные комиссии способны решать нестандартные задачи. Пример — спортивно-детский кластер с разделением по возрастным зонам, построенный в 2013–2015 годах в городе Сосновый Бор.



Про этот и другие реализованные в городе Сосновый Бор проекты можно узнать в группе «ВКонтакте» «Я планирую бюджет. Сосновый Бор» [vk.com/sbor.budget](http://vk.com/sbor.budget)

В 2013 году Европейский университет в Санкт-Петербурге при поддержке Комитета гражданских инициатив и местных администраций впервые опробовал технологию **ПБ** в России. На протяжении последних трех лет в нескольких российских муниципалитетах комиссия, состоящая из набранных по жребию горожан и сотрудников муниципалитета, решает, каким образом и как должна быть потрачена часть бюджетных средств. Как показал этот опыт, **ПБ** не только помогает наладить конструктивное взаимодействие между гражданами и властью и сделать бюджетный процесс открытым и понятным, но и дает возможность горожанам и администрации как реализовывать типовые проекты, так и создавать новые, оригинальные и необходимые именно конкретному муниципалитету.

**ПБ** 2013–2015

	число горожан
Череповец	314 600
Сосновый Бор	65 700
Омутнинск	25 000
Яранск	17 500
Уржум	10 000
Мирный	5 000
Кильмезь	5 500
Фаленки	5 500
Кумыны	5 000
Афанасьево	3 500



Бюджетные комиссии способны эффективно решать текущие задачи по благоустройству города, созданию объектов для спорта и отдыха. Примеры проектов с участием жителей в Череповце (2013 год) — реконструкция городского парка и установка многофункциональных спортивных площадок.



Подробнее о проекте «Народный бюджет» в Череповце можно узнать в группе «ВКонтакте» [vk.com/narodnibudget](http://vk.com/narodnibudget)

	Заявок для участия в бюджетной комиссии	Работало человек в бюджетной комиссии	Предложено проектов	Распределено средств (млн руб.)	Информация
<b>Череповец</b>	> 300	150*	> 100	37	<a href="http://www.vk.com/narodnibudget">www.vk.com/narodnibudget</a>
<b>Сосновый Бор</b>	≈ 150	90**	> 80	60	<a href="http://www.vk.com/sbor.budget">www.vk.com/sbor.budget</a>
<b>Кировская область</b>	> 700	100***	> 80	23	<a href="http://www.minfin.kirov.ru/otkrytyy-byudzhet/dlya-spetsialistov/narodniy-byudzhet/">http://www.minfin.kirov.ru/otkrytyy-byudzhet/dlya-spetsialistov/narodniy-byudzhet/</a>

\* 20 членов комиссии с правом голоса + 20 человек резерва  
 \*\* 15 членов комиссии с правом голоса + 15 человек резерва  
 \*\*\* 10–15 членов комиссии + 10–15 человек из резерва

## Возможно ли ПБ в России, если у большей части муниципалитетов дефицитный бюджет?

Во-первых, ПБ возможно и в том случае, если бюджет дефицитный. Выделенные на проект средства никуда из бюджета не уходят: они просто перераспределяются с учетом мнения горожан. В любом муниципальном бюджете есть целевые средства, которые муниципальные власти обязаны потратить определенным образом, а есть свободные — те, что каждый муниципалитет тратит, исходя из своих нужд. При распределении этих средств нужно учитывать мнения горожан. Проблемы, которые волнуют горожан, администрация все равно должна была бы решить. ПБ позволяет понять, чего горожане хотят сегодня. Так, если в этом году запланировано озеленение части городских территорий, а устройством спортивных и детских площадок планировали заняться через два года, то ПБ позволяет выяснить, что жители хотят обустроить детские площадки уже в этом году, а с озеленением готовы подождать. В результате горожане не только получают возможность напрямую влиять на жизнь своего города, но и их недовольство работой местной администрации снижается. Во-вторых, есть муниципалитеты, у которых сальдо бюджета нулевое и даже положительное. В-третьих, существует возможность привлечь дополнительные средства. Источником могут стать градообразующие предприятия. Часть средств также может быть выделена из регионального бюджета (такая модель была использована при реализации ПБ в Кировской области).

## Насколько процедура ПБ укладывается в рамки российского законодательства?

ПБ ни в чем не противоречит российскому законодательству. Законы (а именно № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Бюджетный кодекс РФ) регламентируют распорядителя средств — муниципалитет. Кто и как будет определять, куда именно потратить деньги, закон не регламентирует. Бюджет должен быть утвержден представительным органом. Никто не мешает муниципальным властям при подготовке проекта бюджета учесть мнения горожан.

## Насколько велики коррупционные риски в таком проекте, как ПБ?

К проекту приковано большое внимание местной прессы и жителей. Один из ключевых принципов ПБ — максимальная открытость, которая делает коррупцию маловероятной. Мэры городов, запускающие подобные проекты, прекрасно осознают репутационные издержки, которые могут возникнуть в ином случае.

# Почему партиципаторное бюджетирование необходимо сегодня?

Кратко 22

Кризис представительной демократии 24

Давление вертикали 26

Горизонтальные связи в муниципальном управлении 28

Моногорода: партнерство бизнеса и городского сообщества 30

Новые сообщества, новые пространства, баланс интересов 32

Участие граждан в управлении городом 34

Публичный язык 36

Вопросы и ответы 40

## Кратко

Институт представительной демократии переживает кризис. Явка на муниципальные выборы в таких разных странах, как Германия, Франция и Россия снижается с каждым годом. **ПБ** позволяет наладить канал связи с горожанами и повысить гражданскую активность.

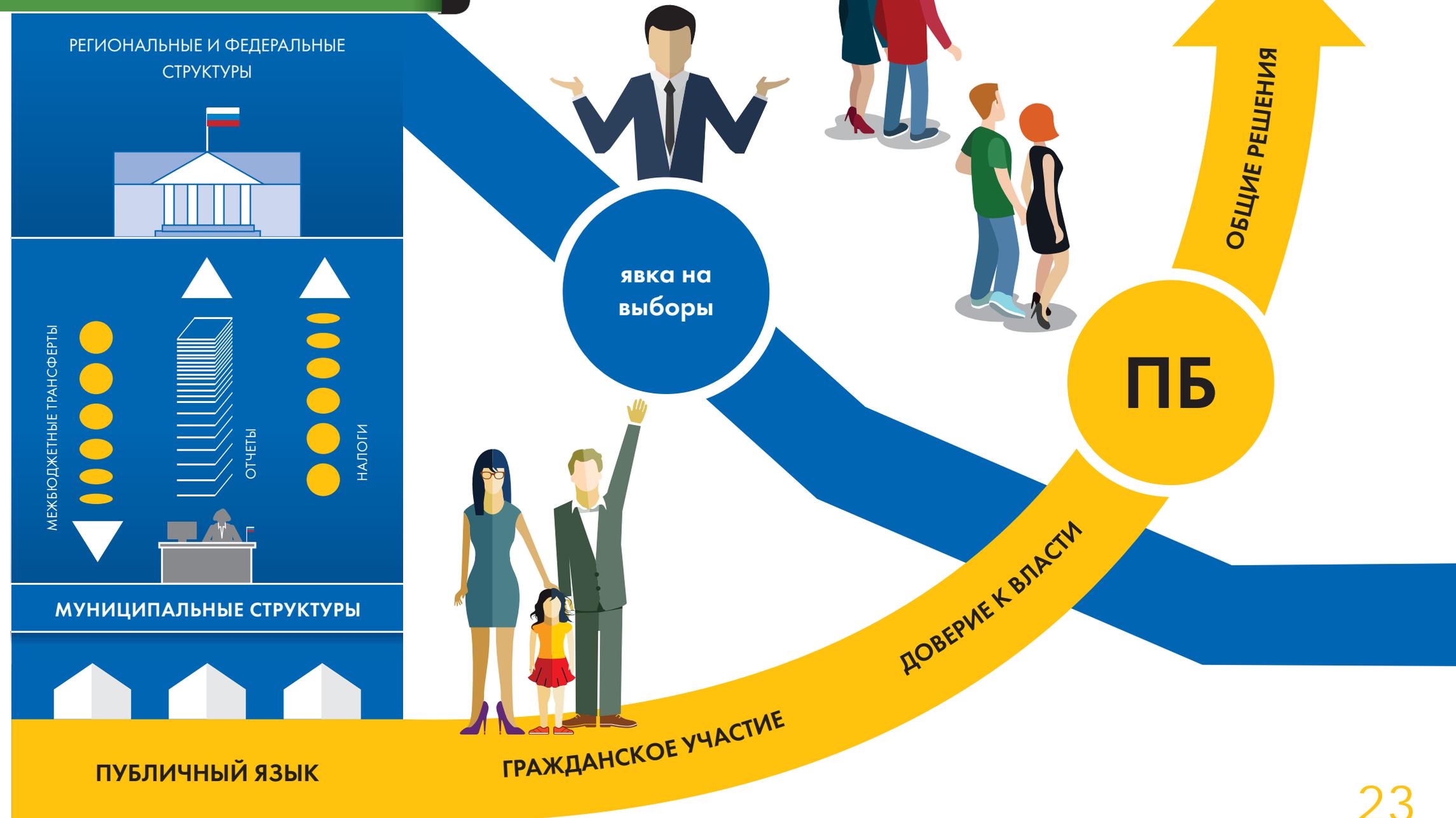
Местные власти сегодня — часть вертикальной структуры управления. Ее необходимо дополнить горизонтальной системой контроля. **ПБ** обеспечивает канал обратной связи между местной властью и гражданами.

Участие в управлении позволяет гражданам понять сферу ответственности и специфику работы муниципальной власти. Муниципальное управление перестает быть «черным ящиком» — непонятным и поэтому враждебным механизмом. **ПБ** снижает социальное напряжение, создавая пространство для конструктивного диалога.

Современный город — конгломерат разных сообществ. Без баланса их интересов и диалога граждан и власти эффективное управление городом невозможно. **ПБ** создает площадку для такого диалога.

Депутаты не могут учесть интересы всех сообществ. Есть проблемы, которые могут решать сами жители. Они не обладают профессиональным знанием о работе городской инфраструктуры, однако у них есть знание, не менее необходимое для управления, опирающееся на здравый смысл. **ПБ** позволяет это знание задействовать и учесть.

Сегодня общение между гражданами и властями происходит в 2 речевых регистрах: «просьба/жалоба» и «обвинение». Оба не предполагают диалога. **ПБ** позволяет выработать публичный язык, при помощи которого можно договариваться и находить общие решения, а не только обвинять и воевать.

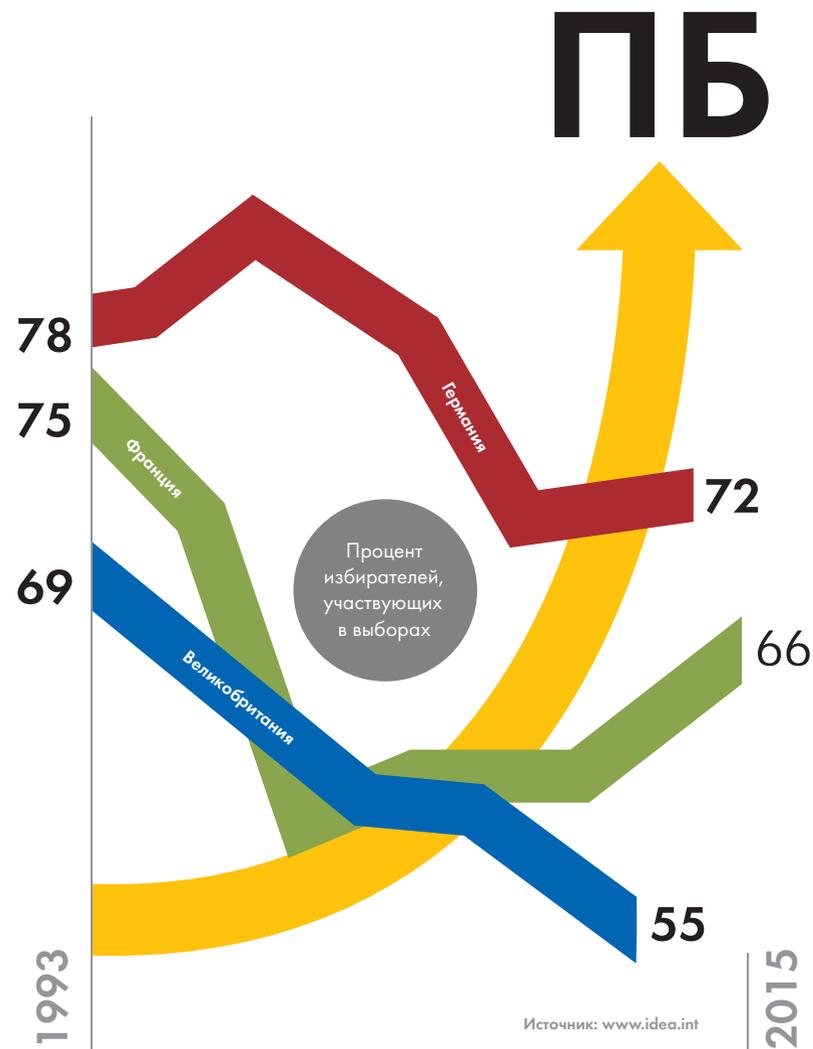


## Кризис представительной демократии

Суть представительной демократии состоит в том, что депутат отстаивает интересы своих избирателей. Сегодня этот институт переживает кризис. В России этот кризис усилен существующей избирательной системой: депутат может быть «назначенцем» от партии, выбранным по партийному списку. Это значит, что он часто вообще не в курсе тех проблем, которые волнуют горожан. Канал связи между властью и гражданами разрушается.

Партиципаторные формы гражданского участия позволяют депутатам наладить канал связи с горожанами. Люди, которые не ходят на выборы, готовы сами участвовать в непосредственной деятельности на благо их города или района. В этом случае им ясен и способ участия, и выгоды, которые он предоставляет.

Депутаты получают возможность работать, руководствуясь пожеланиями своих избирателей. Жители перестают быть пассивными наблюдателями и могут не только заявить о своих интересах, но и непосредственно участвовать в городском управлении. Ключевые игроки поля представительной демократии — основные интересные развития демократии прямой.



В Нью-Йорке с 2011 года действует программа партиципаторного бюджетирования, предоставляющая право жителям нескольких районов Квинса, Бронкса, Бруклина и Манхэттена самим распределить сумму в 1 миллион долларов в каждом из этих районов. Эта сумма выделяется депутатами — членами Городского совета Нью-Йорка из свободных средств городского бюджета, не зарезервированных на покрытие текущих расходов. Общий бюджет программы в 2015 году — более 30 миллионов долларов.



К 2015 году в программе участвовало **27 районов** и представляющих их депутатов

**51 362 человека** приняли участие в разработке проектов и голосовании за них

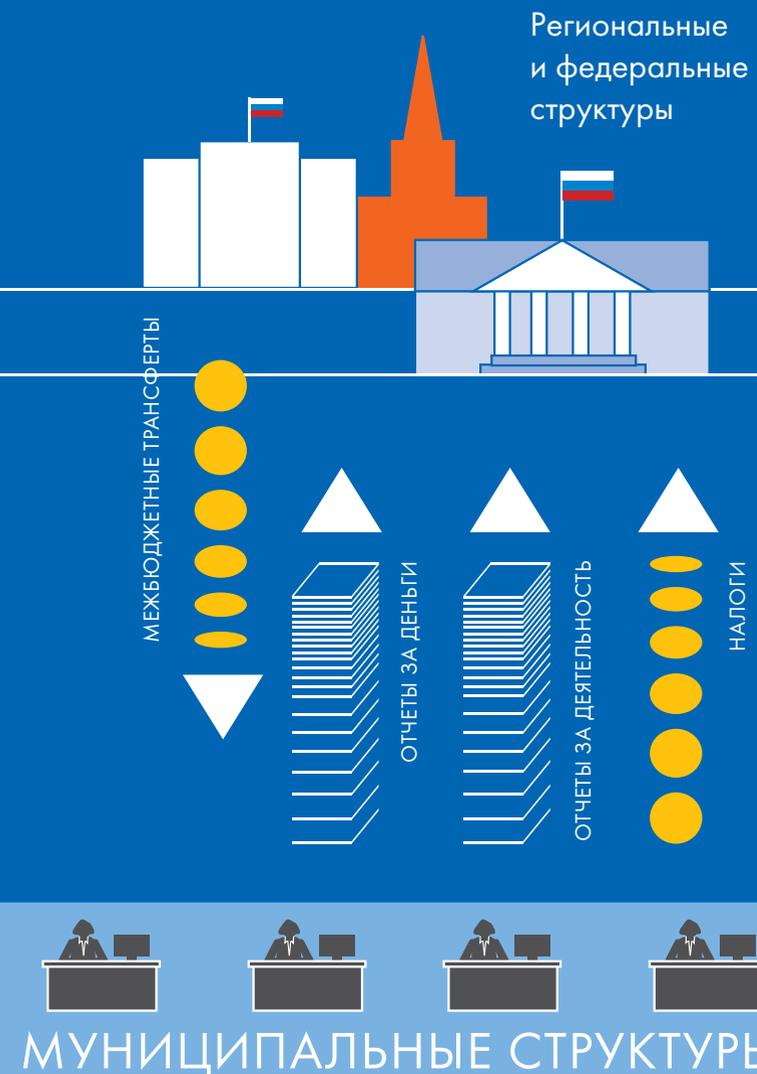
Распределяемые средства в целом превысили **30 000 000 долларов**

В 2014–2015 годах в Нью-Йорке было реализовано **114 проектов** в рамках партиципаторного бюджетирования

## Давление вертикали

Модель управления, в которую встроены российские муниципалитеты — вертикальная иерархия. Формально, следуя тексту Конституции, это не так. Однако финансирование разным отделам и департаментам выделяется через межбюджетные трансферты на основании той отчетности, которую они поставляют на региональный и федеральный уровни. В этих условиях говорить об автономии муниципальной власти — большая натяжка.

В такой системе ключевую роль играет отчетность. Центростремительные тенденции неминуемо приводят к увеличению числа контролирующих институтов, работа каждого из которых требует новых форм отчетности. Нагрузка на муниципальные власти очень велика. В итоге муниципальные служащие сегодня ориентированы, как правило, на федеральный центр или регион. Ослабевает их способность управлять конкретной территорией, различать ее проблемы и потенциал развития.



КОНСТИТУЦИЯ  
Российской  
Федерации

### Статья 12

Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.



Партиципаторные практики дают возможность услышать голос городского сообщества и учесть его мнение. Эта перспектива позволяет муниципальным властям стать именно местной властью, а не просто последним звеном хорошо функционирующей государственной вертикали.

Большинство горожан сегодня не представляют, каковы полномочия муниципальной, региональной и федеральной властей. Это порождает недовольство и затрудняет работу местной власти.

**Непосредственное участие в принятии решений позволяет гражданам понять сферу ответственности и специфику работы муниципальных чиновников. Это снижает социальное напряжение между гражданами и властью, создавая пространство для конструктивного диалога.**

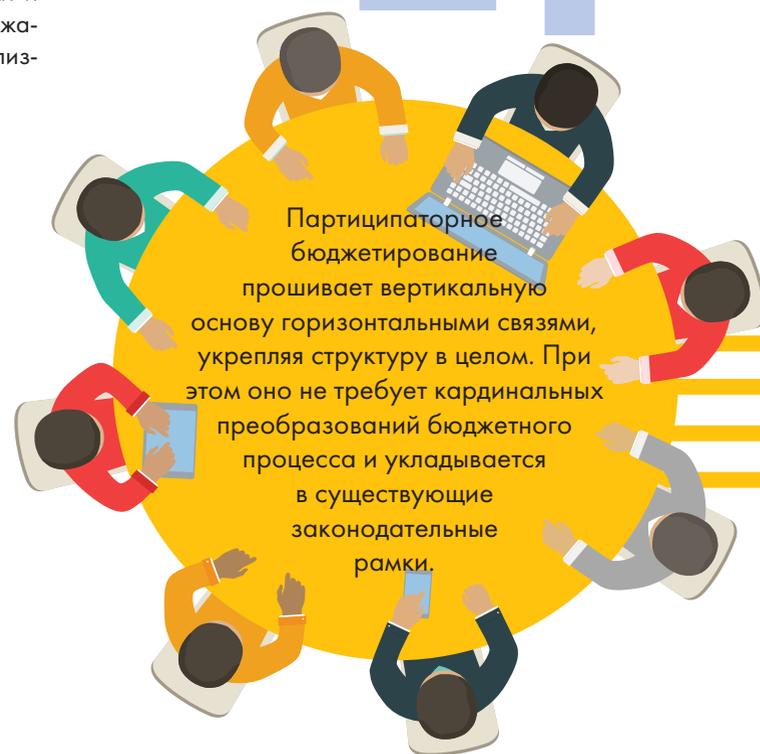
## Горизонтальные связи в муниципальном управлении

Сегодня коммуникация между горожанами и властью исчерпывается двумя регистрами: жалобами и обвинениями. Это язык патернализма и войны, а не сотрудничества.

**ПУБЛИЧНЫЙ ЯЗЫК** — путь к обсуждению общих проблем и нахождению общих решений.

Для появления публичного языка нужны:

- **ОСНОВА** — общие проблемы;
- **ПЛОЩАДКИ** — места, где жители и власть могут договориться между собой;
- **ТЕХНОЛОГИИ**, позволяющие гражданам действительно участвовать в управлении городом — партиципаторное бюджетирование.



ГОРОД И ЖИТЕЛИ

РЕАЛИЗАЦИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ  
И РЕГИОНАЛЬНЫХ  
ПРИОРИТЕТОВ

ЖАЛОБЫ И ОБВИНЕНИЯ



МУНИЦИПАЛЬНЫЕ  
СТРУКТУРЫ



Партиципаторное бюджетирование обеспечивает канал обратной связи между муниципальными властями и гражданами. Этот канал необходим в первую очередь чиновникам.

Структура отчетности, которую производят муниципальные чиновники, является общей для всех муниципалитетов и задана сверху. Ориентация исключительно на общие для всей страны рамки не позволяет местным властям различать проблемы, специфичные для конкретной территории. Для того чтобы решить эту проблему, необходима горизонтальная гражданская система контроля.



Сегодня каждый департамент отчитывается по вертикали. Чиновники разных департаментов практически не работают вместе. Это мешает чиновникам воспринимать город как единое целое, разрывает его на несвязанные друг с другом фрагменты реальности. Единый образ города, создаваемый **ПБ**, заставляет чиновников и граждан искать управленческие решения, учитывая локальную специфику.

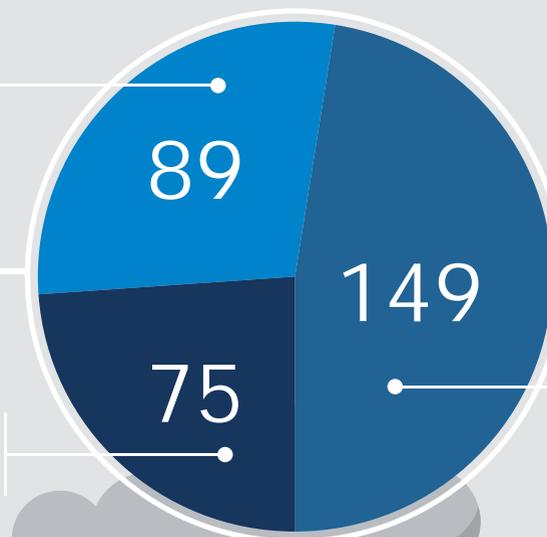
## Моногорода: партнерство бизнеса и городского сообщества

Отношения градообразующих предприятий и моногородов сегодня организованы по патерналистской модели, унаследованной от советского периода. Предприятие «заботится» о городе, выделяя и распределяя средства при посредничестве местной администрации. Прочие представители городского сообщества — мелкий и средний бизнес, общественные организации и граждане — выключены из этого процесса. Местные власти в отсутствие гражданских, горизонтальных механизмов контроля часто не имеют представления о том, куда и как эти средства лучше направить. Их представление о городе и его нуждах задано сверху. Эти взаимоотношения неэффективны и не способствуют развитию территории.

Партиципаторное бюджетирование позволяет изменить эту схему. Появление новой технологии, формирующей городское сообщество и обеспечивающей канал связи между разными группами горожан и администрацией, дает возможность предприятиям учитывать мнения горожан напрямую. Это позволяет распределять средства муниципального бюджета так, чтобы они работали на благо конкретного города, помогая решать актуальные проблемы и создавать условия для развития.

В России **313** моногородов — городов, выстроенных вокруг работы одного предприятия. Это 28% от общего числа городов России.

стабильная  
социально-экономическая  
ситуация



наиболее сложное  
социально-экономическое  
положение

имеются риски ухудшения  
социально-экономического  
положения

Источник: Распоряжение  
Правительства РФ № 1398-р  
от 29 июля 2014 г. об  
утверждении перечня  
монопрофильных муниципальных  
образований Российской  
Федерации (моногородов)

## Новые сообщества, новые пространства, баланс интересов

### Гражданская активность в современной России

небольшое количество  
граждан, представители  
немногочисленных групп

Представители  
среднего класса,  
люди среднего возраста  
практически не участвуют  
в обсуждении и решении  
общих проблем

студенты

активисты

пенсионеры

Город включает в себя два разных типа пространства: **личное** (дом и работа) и **общественное** (улицы, дворы, скверы). Сегодня общественное пространство в большинстве российских городов функционирует как переход, который соединяет дом и работу. Общественные пространства не обустроены и заброшены, правила их использования неясны. Это порождает конфликты между разными группами и превращает город в опасную и неудобную среду.

общественное пространство

Городское население — конгломерат сообществ: национальных, культурных, профессиональных, объединяющих людей с разными представлениями, привычками и потребностями. Новые сообщества появляются и исчезают. Все они делят одно физическое пространство — город.

По данным социологических опросов, жителей большинства городов мира традиционно волнуют проблемы, связанные со здравоохранением, ЖКХ и образованием. Однако в тот момент, когда появляются проекты инициативного бюджетирования, которые дают возможность горожанам самим формулировать те проблемы, в решении которых они готовы участвовать, мы видим совершенно иную картину. Проблемы, которые озвучивают члены бюджетных комиссий в таких разных городах, как Нью-Йорк, Мюнхен, Череповец и Сосновый Бор, связаны в первую очередь с общим пространством.

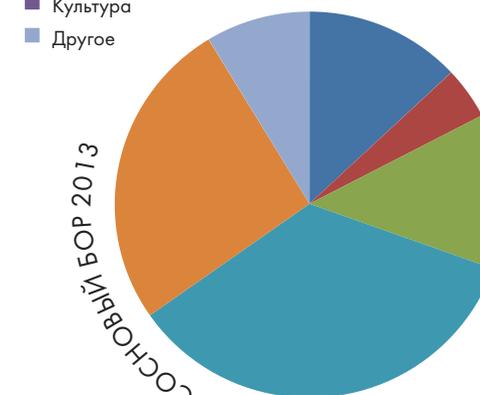
Отсутствие удобных парков и детских площадок, велодорожек и скверов, парковок и пляжей, реконструкция библиотек, музеев и строительство спортивных площадок — то, что волнует жителей современных городов сегодня и с чем они сами готовы работать. Эти проблемы решаются именно на муниципальном уровне, и в их решение горожане готовы вкладывать свое время, силы и идеи.

Без баланса интересов ни эффективное управление городом, ни превращение его в комфортную, удобную и безопасную среду невозможно. Нужны технологии и инструменты, которые позволяют учитывать не только интересы большинства сообществ, но и создадут возможность достижения консенсуса между ними.

НЬЮ-ЙОРК выборочные районы 2013



СОСНОВЫЙ БОР 2013



Появление и возрождение общественных пространств, рождение современного города как сообщества невозможно без учета интересов разных групп жителей и их взаимодействия с местной властью и друг с другом. Как показал мировой опыт, партиципаторное бюджетирование именно тот инструмент, который позволяет достичь этой цели — создать площадку, на которой возможен диалог разных, но равных.

## Участие граждан в управлении городом

Город состоит из разных сообществ и групп, имеющих свое знание о городе и о правилах использования его пространства. Только жители-пользователи знают, как на самом деле работают городские системы и инфраструктуры.

Как бы хорошо ни работала система представительной демократии, депутаты не могут учесть интересы всех сообществ. Есть проблемы, которые могут решать сами жители. Более того, именно жители могут найти решение, которое устроит всех. Нерешенные проблемы, какими бы мелкими они ни казались (например, отсутствие велодорожек или удобных детских площадок) порождают социальное напряжение и недовольство. Это недовольство может выливаться как в потоки жалоб, так и в социальные протесты.

Жители не обладают профессиональным знанием о работе городской инфраструктуры, однако у них есть не менее важное знание, опирающееся на опыт использования и здравый смысл. Чтобы спроектировать по-настоящему удобный дом, необходимо знать, что удобно пользователю. Именно поэтому с шестидесятих годов XX века европейские и американские архитекторы привлекают жителей к проектированию жилых домов и общих пространств. Партиципаторное бюджетирование — успешный пример развития этой модели. Оно позволяет создать общий дом для всех — удобный город.



СОСТАВ КОМИССИЙ ПАРТИЦИПАТОРНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Как показал опыт, партиципаторное бюджетирование позволяет привлечь тех граждан, которые раньше не участвовали в решении общих проблем. В России это как раз основная масса жителей — экономически активное население среднего возраста, которое наименее активно участвует в работе институтов представительной демократии. **ПБ** позволяет привлечь граждан с самым разным опытом.

**ПБ** создает и укрепляет городское сообщество именно потому, что дает возможность и право любому поучаствовать в решении общей проблемы и понять, что такие проблемы можно решить только совместно.



## Публичный язык



Язык формирует реальность: он задает формат коммуникации, в котором возможны одни действия и невозможны другие. Мы пользуемся разными языковыми жанрами, когда общаемся с ребенком, выступаем на митинге или ссоримся. Для того чтобы найти конструктивное решение общих проблем, нам нужен особый набор инструментов, который бы позволил власти и гражданам обсуждать общие проблемы и находить конструктивные решения — публичный язык. Сегодня в России им мало кто владеет. Что мешает публичному языку возникнуть?

Любое пространство задает способы взаимодействия. Сегодня прямое общение между гражданами и властями происходит в двух речевых регистрах, связанных с определенным типом помещений:

- **ПРОСЬБА/ЖАЛОБА.** Этот регистр используется в том случае, когда горожанин приходит в администрацию с тем, чтобы озвучить свои пожелания. Взаимодействие происходит в кабинете чиновника, то есть на территории власти.
- **ОБВИНЕНИЕ.** Этот регистр характерен для тех случаев, когда чиновники отчитываются перед горожанами, а горожане могут заявить свои претензии. Как правило, это взаимодействие разворачивается в актовом зале администрации.

Оба типа взаимодействия не предполагают диалога, то есть конструктивного разговора равных. Оба разворачиваются на площадках, маркированных как «территория власти».



Публичный язык предполагает и делает возможным обсуждение общих проблем и поиск общих решений. Для того, чтобы он возник, необходимы два условия:

### ПЛОЩАДКА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Это пространство, которое обеспечивает всем участникам диалога равные условия. В европейских странах и США эту роль часто играет community hall. Однако в качестве такой площадки могут выступать любые общественные пространства, например, библиотеки.

### УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ТЕХНОЛОГИИ

Это технологии, которые позволяют не обвинять и воевать, а учиться договариваться друг с другом и находить общие решения. Они дают возможность горожанам вместе с местными властями участвовать в принятии решений, важных для всех. Партиципаторное бюджетирование является именно такой технологией.

### Почему, несмотря на недоверие к власти, граждане захотят сотрудничать с администрацией?

Недоверие граждан и низкая гражданская активность обусловлены двумя причинами: недостатком информации и отсутствием возможности влиять на процесс принятия решений. Горожан можно привлечь к управлению городом, если предоставить им такую возможность. Когда горожане осознают, что они сами могут определить, куда пойдут бюджетные средства, уровень их заинтересованности, а следовательно, и гражданской активности меняется.

### Почему депутаты могут быть заинтересованы в появлении ПБ?

Эмпирические исследования в ряде различных российских муниципалитетов показали, что каждый муниципальный депутат строит работу с избирателями по-своему. Она оказывается поверхностной и неэффективной. При этом любому депутату понятно, что от интенсивности и качества этих встреч и в целом от рутинной работы с избирателями зависят не только его шансы на последующее переизбрание, но и текущая ситуация в городе. Поэтому каждый депутат заинтересован в том, чтобы жители участвовали в процессе выработки инициатив и принятия решений не только один раз в несколько лет и опосредованно (на выборах), а постоянно и непосредственно. Нужны дополнительные механизмы, чтобы наладить канал связи. ПБ — один из таких механизмов.

### Почему кухарка должна управлять государством?

Специалисты разного профиля — от архитекторов и инженеров до муниципальных чиновников — владеют информацией о том, как создавать самые разные вещи. Однако о том, насколько удобны эти вещи и каким образом они на самом деле работают, знают их пользователи. Без учета этого пользовательского (на уровне здравого смысла) знания невозможно создать ни по-настоящему удобный дом, ни по-настоящему удобный город. Это знание необходимо для того, чтобы скопление домов превратилось в город, в котором комфортно самым разным представителям городских сообществ. Без него ни создание современного города, ни эффективное управление им невозможно. ПБ — способ это знание учесть, а его непосредственных носителей — задействовать.

## Как делать партиципаторное бюджетирование?

Кратко	40
Образование и открытость данных	42
Отбор участников комиссии ПБ	44
Жребий	46
Совместная работа комиссии ПБ и чиновников	48
Основные этапы работы комиссии	50
Общее пространство для заседаний	52
Диалог — основа ПБ	54
Модератор и регламент	56
ПБ онлайн	58
Информационная поддержка	60
Интернет-площадка проекта	62
Сопровождение проектов	64
Вопросы и ответы	66

## Кратко

Любой горожанин имеет право подать заявку на участие в проекте. Участники проекта отбираются по жребию. Жребий позволяет уравнивать права всех горожан на участие в проекте.

Рекрутинговая PR-кампания ориентирована не столько на опытных активистов, сколько на тех, кто начинает осознавать гражданский активизм как собственную потребность.

Работа комиссии (11–19 человек), делится на четыре этапа: заседания, работа со специалистами, голосование, создание рабочей группы. Весь цикл работы занимает примерно 180 дней.

Жители, вошедшие в комиссию **ПБ**, договариваются сначала друг с другом, а потом с чиновниками о том, на какие проекты будут потрачены бюджетные средства. Каждый член комиссии должен получить возможность донести свои мысли и быть услышанным. Для этого необходим регламент и модерирование.



Чтобы привлечь остальных граждан к участию в проекте, необходимо создать интернет-площадку. Это позволит горожанам не только следить за ходом проекта и участвовать в нем, но и получить доступ к новой информации (лекции экспертов, сведения о муниципальном бюджете и т. д.).

Информация о специфике работы муниципальной власти и структуре бюджета, изложенная в простой и доступной форме, позволит горожанам понять особенности ее работы. Это снимет часть претензий и даст возможность формулировать внятные предложения и запросы.



Все стадии проекта должны быть максимально открыты и освещены в прессе. Это позволит смягчить традиционное для России недоверие граждан по отношению к власти.

## Необходимые качества интернет-площадки

- 1 не воспринимается как проект власти
- 2 популярна среди горожан
- 3 имеет возможность модерации

## Образование и открытость данных

Горожане практически ничего не знают о том, как работают муниципальные власти. Муниципальное управление — «черный ящик»: непонятный и поэтому враждебный механизм. Для того чтобы изменить такое представление, нужно обеспечить жителей информацией, которая позволит им понять логику работы муниципальной администрации.

Чаще всего сложности с пониманием действий власти у горожан связаны с тем, что они:

- **не различают** муниципальные, региональные и федеральные полномочия;
- **не представляют** структуру муниципального бюджета;
- **не знают**, какой из городских объектов сколько стоит;
- **не знакомы** с процедурами контроля и способами реализации конкретных проектов;
- **не информированы** о планах работы разных департаментов или комитетов на текущий бюджетный период.

Как показывает опыт, в проектах, которые выдвигают участники комиссии ПБ, муниципальным экспертам многое кажется абсурдным. Эти проблемы указывают на те информационные пробелы, которые нужно заполнить.

Информация, изложенная в доступной форме, позволяет горожанам, участвующим в комиссии, не только скорректировать свои предложения, но и помогает сделать отношения горожан и власти гораздо более конструктивными. Гражданам становятся понятны логика принятия решений и те правовые ограничения, в рамках которых работают муниципальные власти.

Чиновники в свою очередь получают обратную связь, которая дает возможность понять, какая информация об их деятельности и в какой форме необходима горожанам. Это делает их отчеты о работе действительно полезными для граждан.

Информация о структуре бюджета, картах муниципальных территорий и т. д. выкладывается на интернет-площадке проекта и доступна всем заинтересованным горожанам.

Лекции приглашенных экспертов (к примеру, специалистов по городскому планированию) дают возможность горожанам увидеть те проблемы, которые их волнуют, с разных ракурсов. Это позволяет по-другому посмотреть на город и придумать нестандартные, часто более дешевые и эффективные, способы решения проблем.

### СТРУКТУРА СОБСТВЕННЫХ ДОХОДОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО БЮДЖЕТА\*



\* Сосновый Бор, 2015 год

## Отбор участников комиссии ПБ

Представители самых разных городских сообществ должны узнать о проекте: чем разнообразнее опыт будущих участников комиссии ПБ, тем интереснее идеи и нетривиальнее решения, которые они предлагают. Поэтому каналы распространения информации должны охватывать как можно больше городских сообществ. Одна из самых важных задач, которую ПБ может решить: привлечь не только тех, для кого гражданский активизм уже стал «профессией», но и тех, для кого он только начинает осознаваться как потребность.

Для участия в бюджетной комиссии необходимо подать заявку, в которой указать имя, возраст, профессия, место работы и способ связи.

Какие цели у ПБ-проектов?

повысить гражданскую активность

привлечь граждан, которые обычно не участвуют в решении общих проблем

изменить сложившиеся в России способы взаимодействия власти и общества

отказаться от техник войны и противостояния

перейти к техникам взаимодействия

дать возможность горожанам не только протестовать, но и решать волнующие их проблемы

Кто может стать членом комиссии?

совершеннолетний житель города

горожанин, не являющийся сотрудником муниципальной администрации или муниципальным депутатом

человек, принимающий на себя обязательства посещать заседания комиссии и работать в ее составе

человек, согласный подчиняться регламенту, в котором прописаны правила работы и взаимодействия в составе комиссии



## НЕКОТОРЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РЕКРУТИНГУ

- PR-кампания проекта должна начинаться за один-два месяца до жеребьевки.
- Следует организовать несколько публикаций в местной прессе, посвященных проекту.
- Перед началом PR-кампании нужно создать интернет-площадку проекта в актуальных для города социальных сетях.
- Нужно создать информационный раздел на интернет-ресурсе проекта. Это дает возможность получить доступ к информации, обычно известной только чиновникам, и членам комиссии ПБ, и всем заинтересованным горожанам.
- Необходимо организовать сбор предварительных предложений горожан о направлениях работы проекта ПБ по нескольким каналам.

## Жребий

Среди жителей, которые захотели участвовать в проекте, посредством жребия отбирается от одиннадцати до тридцати человек основного состава комиссии и столько же членов резерва. Жребий позволяет уравнивать права всех горожан на участие в проекте.

### Почему жребий?

Логика такого отбора аналогична логике отбора присяжных. Если требуется определить, виновен человек или нет, не нужно опрашивать весь город. Каждый человек является частью сообщества, разделяя и формируя его ценности. Это значит, что любой рано или поздно может оказаться тем, кто выносит важные для всех решения. Статус гражданина предполагает эту ответственность. Если мы можем довериться жребию, когда решаем судьбу человека, то мы тем более можем ему довериться, когда речь идет о судьбе части бюджетных средств.



## АКТИВНЫЕ ГОРОЖАНЕ

### ЖРЕБИЙ



Личное присутствие каждого, кто желает участвовать в проекте, на жеребьевке обязательно. Перед началом процедуры жеребьевки необходимо еще раз огласить условия участия в проекте. Каждый присутствовавший кандидат, подавший заявку к моменту начала жеребьевки, вытягивает бюллетень, после чего фиксируются результаты.

Процедура жеребьевки должна быть открытой. Среди требований к процедуре:

- прозрачная урна;
- публично посчитанное количество бюллетеней;
- публичная демонстрация выигрышных бюллетеней;
- слепые бюллетени (без указания фамилий).



## Совместная работа комиссии ПБ и чиновников

Одна из задач проекта — наладить конструктивное взаимодействие между гражданами и муниципальными властями. Это возможно только в том случае, если они вместе работают над решением общих проблем. Как строится эта работа? Члены комиссии выдвигают предложения, а чиновники помогают их доработать так, чтобы получились проекты, включающие примерный бюджет и способы реализации. Сотрудники администрации должны посоветовать членам бюджетной комиссии, как можно улучшить проекты, и предупредить о том, с какими трудностями можно столкнуться в процессе их реализации.

### Чиновники

#### ОСНОВНЫЕ КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ ПРОЕКТА

**Целесообразность** — если в муниципальной программе есть аналогичное предложение, и его реализация уже запланирована, предложение отклоняется.

**Законность** — соответствие предложения муниципальным полномочиям.

### Просвещение

Лекции и консультации о сферах ответственности муниципалитета, распределении обязанностей между комитетами и отделами мэрии, о принципах формирования муниципального бюджета и особенностях его исполнения.

### Предложение

Право формулировать предложения есть только у членов комиссии. Каждый член комиссии имеет право подать до трех инициатив по распределению бюджетных средств в письменном виде.

### Экспертиза

Предложения членов комиссии оцениваются на отдельных заседаниях рабочей группы в администрации. Форма: письменное экспертное заключение и личные консультации.

### Комиссия ПБ

### ПРОЕКТ

Лекции, заключения экспертов, сведения о муниципальном бюджете и т. д. должны быть изложены в доступной форме. Все материалы выкладываются на интернет-площадке проекта, так как знакомство с ними важно для всех горожан. Это позволит гражданам не только понять особенности работы муниципальной власти, но снять часть претензий к ней, которые возникают потому, что граждане не знают сферы полномочий муниципалитета и структуру муниципального бюджета.

## Основные этапы работы комиссии

Работа комиссии делится на 4 этапа. Весь цикл работы — примерно 180 дней.

Этап 1.

### СЕМИНАРЫ И ЛЕКЦИИ

**Семинары членов комиссии и резерва**, которые проводятся с модератором один или два раза в неделю (от 8 до 10 семинаров). Для удобства членов комиссии проходят вечером одного из рабочих дней, длятся от 2 до 3 часов. Во время семинаров члены бюджетной комиссии коллективно работают над проектами друг друга, устраняя недочеты и находя точки их возможного соприкосновения.

**Лекции сотрудников муниципалитета и работа с приглашенными экспертами.** Членам комиссии рассказывают о правовых ограничениях, правилах работы муниципалитета и т. д. Это нужно не только для того, чтобы жители смогли сами отсеять проекты, которые не могут пройти по объективным причинам (например, их реализация находится за рамками муниципальных полномочий), но и для того, чтобы они могли доработать проекты или снять те, которые с учетом полученной информации выглядят абсурдными.

60–90 дней

Этап 2.

### ПОДКЛЮЧЕНИЕ АДМИНИСТРАЦИИ

**Работа с сотрудниками профильных комитетов администрации.** Оценка проектов членов комиссии. Проект может быть отклонен по двум основаниям: невозможность исполнения (за рамками муниципальных полномочий) или нецелесообразность (подобный проект уже реализуется или стоит в планах на этот год). Кроме этого, сотрудники администрации должны написать свои соображения по поводу того, как можно улучшить проект, и высказать сомнения (если они есть) связанные с его реализацией.

**Консультации сотрудников администрации.** После того как оценка проектов проведена, сотрудники администрации лично встречаются с членами комиссии, рассказывают о планах работы своего департамента и отвечают на вопросы, связанные с проектами.

Этап 3.

### ВЫБОР ПРОЕКТОВ

Члены комиссии, голосуя, выбирают проекты, которые будут реализованы в этом году.

Этап 4.

### РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОЕКТОВ

Создание рабочей группы: члены комиссии выбирают представителей (обычно от 2 до 4 человек) — тех, кто будет работать вместе с сотрудниками администрации над реализацией проекта.

около 180 дней

## Общее пространство для заседаний

Одна из задач **ПБ** — наладить конструктивное взаимодействие не только между горожанами и чиновниками, но и между самими горожанами. Сегодня властям и жителям не хватает опыта разговора на равных, без которого невозможно сотрудничество. Необходимо создать такое пространство коммуникации, в котором граждане и чиновники могли бы обсуждать городские проблемы не в привычных иерархических рамках «власть/жители», а с позиции «гражданин», предполагающей равноправие.

Общее пространство должно обеспечивать равенство участников. Здесь не должно быть трибуны, сцены или зрительного зала, подчеркивающих разделение граждан и представителей власти. Участники должны занимать равные пространственные позиции — сидеть в кругу.

Взаимодействие в пространствах такого типа непривычно как для горожан, так и для чиновников. Такой опыт изменяет формат взаимодействия: исключает старые практики («жалобы» и «обвинения») и создает новые. Все заседания комиссии, включая встречи с чиновниками, должны происходить в таком пространстве.



**Рабочие заседания комиссии ПБ не должны проходить в помещениях администрации!**

В заседаниях комиссии принимают участие несколько десятков человек: члены комиссии **ПБ** (11–30 человек), члены резерва (11–30 человек), заинтересованные горожане, приглашенные эксперты и сотрудники администрации. Для комфортной работы такого количества человек помещение должно иметь площадь не менее 60 м<sup>2</sup>.

Участники обсуждений должны работать в общем кругу — независимо от того, являются они членами комиссии **ПБ**, представителями администрации или приглашенными экспертами.

### Мебель и оборудование

- стулья (по числу участников)
- столы (для неформальной зоны и для работы в группах)
- проектор
- флипчарт
- видеочамера

>60 м<sup>2</sup>



## Диалог — основа ПБ

Опытom обсуждения и решения общих проблем в современной России не владеет практически никто.

Одна из задач партиципаторного бюджетирования — привить навыки диалога как горожанам, так и чиновникам. Эти навыки необходимы, если мы хотим создать город, удобный для большинства сообществ с эффективной структурой управления. Для этого необходимо учитывать интересы и идеи разных групп. Нужно обеспечить условия, при которых разные сообщества смогут услышать как голос друг друга, так и голос власти, и прийти к общему решению. Технология **ПБ** дает возможность высказаться и быть услышанным каждому.

Жители, вошедшие в комиссию **ПБ**, должны договориться сначала друг с другом, а потом с чиновниками.



Каждое заседание бюджетной комиссии длится от двух до трех часов. В нем участвуют все члены комиссии, а в некоторых еще и сотрудники муниципалитета. Необходимо создать такие условия, в которых каждый член комиссии, вне зависимости от возраста, жизненного и профессионального опыта и риторических навыков, получил возможность донести свои мысли и быть услышанным.

## Модератор и регламент

Поскольку время работы комиссии ограничено и общее решение нужно принять к определенному сроку, необходим регламент. Регламент позволяет создать пространство коммуникации, в котором у каждого есть равные возможности. В случае несоблюдения регламента член бюджетной комиссии выбывает из ее состава и заменяется членом резерва. За соблюдением регламента следит модератор. Работа модератора и регламент позволяют создать условия, которые предполагают диалог и возможность найти общее решение.

Модератор должен восприниматься членами комиссии как беспристрастный участник процесса. Это значит, что он не должен являться ни сотрудником администрации, ни членом бюджетной комиссии, хотя может быть одним из ее бывших членов.

С регламентом все участники бюджетной комиссии, горожане и сотрудники администрации должны быть ознакомлены еще до начала заседаний.



### Обязательные пункты, которые должен содержать регламент

- время, отведенное на выступление;
- порядок выступлений (описание порядка очередности выступающих, описание того, каким образом членам комиссии предоставляется право голоса, и т. д.);
- список недопустимых форм речевой коммуникации (оскорбления, повышения тона и т. д.);
- описание процедуры удаления/замены члена комиссии ПБ (невыполнение заданий для индивидуальной работы, пропуски заседаний, речевое поведение);
- описание возможных форм взаимодействия между членами комиссии и резервом;
- правила удаления членов резерва;
- способы сообщения, которыми член комиссии ПБ должен оповещать своих коллег и модератора о пропуске рабочих заседаний и опозданиях;
- описание полномочий модератора;
- правила высказывания претензий к работе модератора (организаторов) и к организации рабочего процесса.

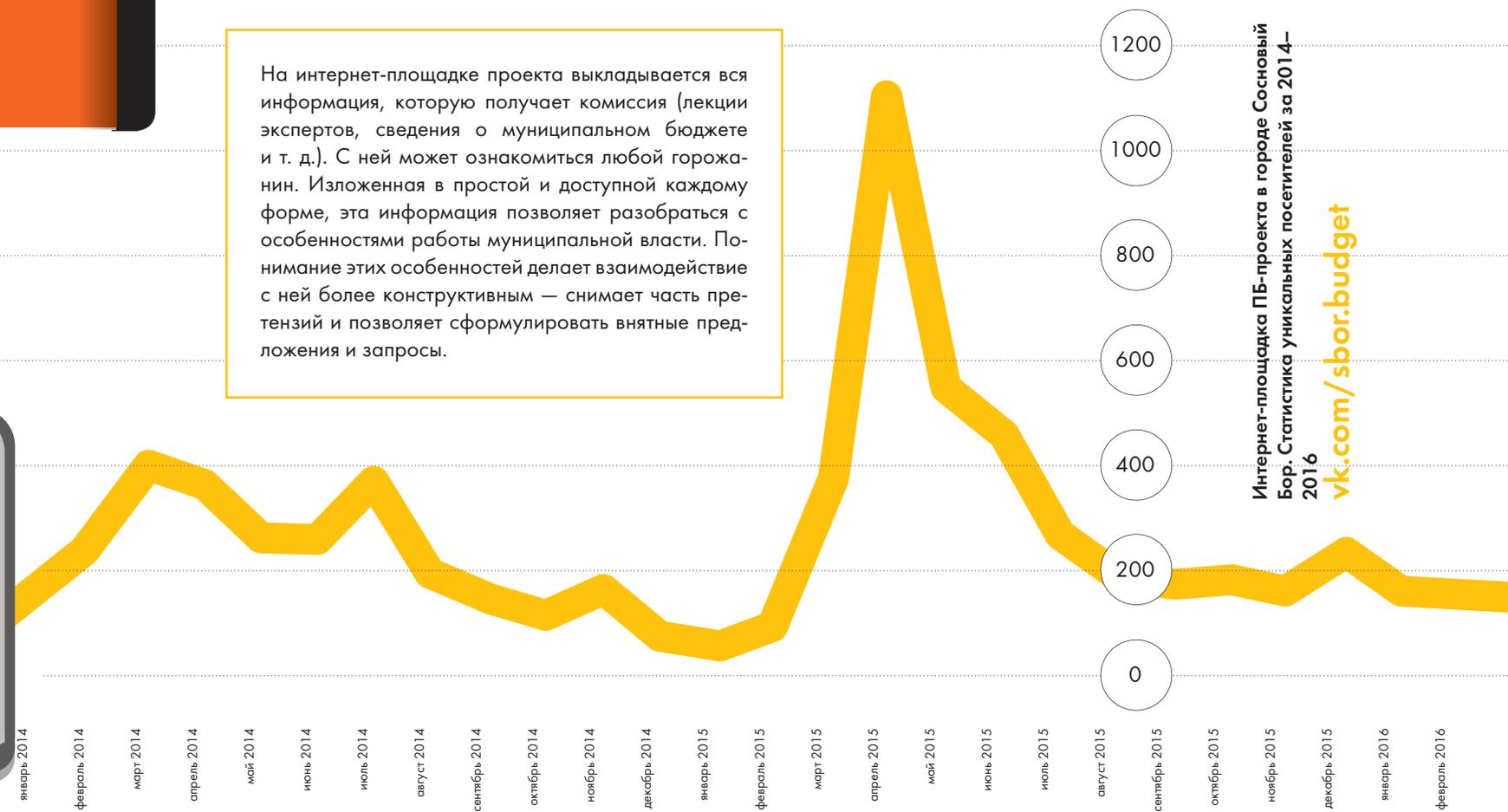
## ПБ онлайн

Комиссия **ПБ** состоит из небольшого (от 11 до 19 человек) числа горожан, отобранных по жребию. Что дает возможность остальным горожанам участвовать в проекте и как их к этому участию привлечь?

Важным инструментом включения максимального числа горожан в работу над проектами **ПБ** является интернет-площадка. Это может быть специально созданный сайт и связанная с ним группа в социальных сетях.



На интернет-площадке проекта выкладывается вся информация, которую получает комиссия (лекции экспертов, сведения о муниципальном бюджете и т. д.). С ней может ознакомиться любой горожанин. Изложенная в простой и доступной каждому форме, эта информация позволяет разобраться с особенностями работы муниципальной власти. Понимание этих особенностей делает взаимодействие с ней более конструктивным — снимает часть претензий и позволяет сформулировать внятные предложения и запросы.



Интернет-площадка ПБ-проекта в городе Sosnovy Bor. Статистика уникальных посетителей за 2014–2016  
[vk.com/sbor.budget](http://vk.com/sbor.budget)

Предложения и проекты членов комиссии также выкладываются на интернет-площадке проекта. Горожане могут задать членам комиссии вопросы, внести свои предложения и поучаствовать в обсуждении дизайна выбранного комиссией проекта.

Каждый горожанин, выступив на заседании комиссии или на интернет-площадке проекта, может предложить членам комиссии рассмотреть свое предложение.

Видео заседаний бюджетной комиссии, встреч с чиновниками выкладываются на интернет-площадке проекта. Это дает возможность понять, как работает бюджетная комиссия и увидеть особенности работы чиновников.

Судя по мировому и российскому опыту, такое взаимодействие не только с каждым годом повышает гражданскую активность, но и позволяет ей выйти на качественно иной уровень конструктивного взаимодействия.

## Информационная поддержка

Для того чтобы повысить уровень гражданского участия и выстроить конструктивные отношения горожан и чиновников, необходимо преодолеть традиционное для России недоверие граждан по отношению к власти. Поэтому все стадии проекта должны быть максимально открыты и освещены в прессе.



## ДО

### ПРИВЛЕЧЕНИЕ ГРАЖДАН — PR-КАМПАНИЯ И РЕКРУТИНГ

- городские и региональные СМИ
- создание интернет-площадки проекта
- распространение информации о проекте на форумах и в социальных сетях
- проведение презентации (раздача информационного материала, интервью с организаторами проекта и т. д.)

От эффективности рекрутинга зависит представительность комиссии, внимание горожан и интерес прессы как на местном, так и на региональном уровне.

## ВО ВРЕМЯ

### ИНФОРМАЦИЯ О РАБОТЕ КОМИССИИ

- освещение жеребьевки
- освещение работы комиссии: ключевые заседания, лекции, экспертиза проектов и т. д. (вся информация выкладывается на интернет-площадке проекта)
- освещение голосования и его итогов

Обеспечивает доверие к проекту и его популярность. Дает возможность горожанам познакомиться со спецификой работы муниципальной власти. Кроме того, позволяет каждому горожанину убедиться, что правила проекта не нарушаются по его ходу.



Каждое заседание комиссии обязательно фиксируется на видео, запись публикуется на интернет-площадке проекта

## ПОСЛЕ

### ОСВЕЩЕНИЕ ИТОГОВ РАБОТЫ КОМИССИИ И РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ГОРОЖАН

- освещение совместной работы над проектом членов бюджетной комиссии и чиновников
- информация о ключевых этапах реализации проекта (план, работа с подрядчиками и т. д.)

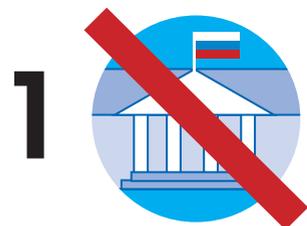
Позволяет понять особенности работы по управлению городом. Закрепляет уверенность в том, что и члены бюджетной комиссии, и представители администрации сработали хорошо и честно. Дает возможность понять, какое время занимает воплощение проектов (строительство или благоустройство городских объектов). Этот этап обеспечивает интерес к проекту на протяжении года и позволяет привлечь к участию новых горожан.

## Интернет-площадка проекта



Одна из целей проекта — выстраивание диалога горожан и администрации. Для этого необходимо пространство, которое обеспечивает равные возможности высказывания всем участникам. Именно здесь все желающие могут высказать свое мнение о ходе проекта, участвовать в обсуждениях и дискуссиях, предложить свое виденье городских проблем и способы их решения, задать вопросы членам бюджетной комиссии и сотрудникам администрации.

### Необходимые качества интернет-площадки



**1**  
не воспринимается,  
как проект власти  
(какой-нибудь политической партии)

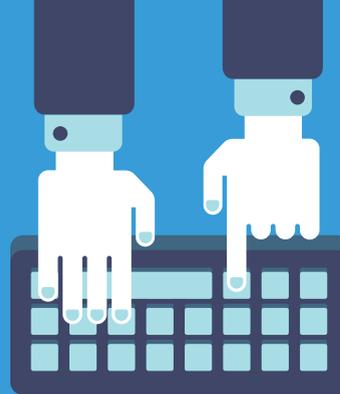


**2**  
популярна  
среди горожан



**3**  
имеет возможность  
модерации

Официальные сайты администраций не отвечают этим критериям, поэтому не могут быть использованы в качестве интернет-площадки проекта



### РАСШИРЕНИЕ АУДИТОРИИ

Каждый заинтересованный житель города может не только следить за ходом проекта, но и участвовать в нем: знакомиться с размещаемыми материалами, обсуждать проблемы, выдвигать предложения, комментировать предлагаемые решения, задавать вопросы членам комиссии и представителям администрации.



### БАНК АКТУАЛЬНЫХ ИДЕЙ

Заинтересованные горожане могут размещать ссылки на удачные решения тех или иных проблем в других городах или предлагать свои.

### ИНФОРМАЦИЯ О ГОРОДСКОМ УПРАВЛЕНИИ

Информация о работе администрации позволяет понять логику принятия решений при планировании городского бюджета, увидеть механизмы реализации этих решений. Это дает возможность горожанам выстраивать диалог с властью на новом уровне. Вопросы и соображения жителей становятся более точными и важными.



### ДИАЛОГ С ВЛАСТЬЮ В РАМКАХ ПРОЕКТА

Горожане имеют возможность задать представителям администрации вопросы и получить пояснения по конкретным, обсуждаемым в рамках проекта проблемам и решениям.

### ПОДДЕРЖКА МЕРОПРИЯТИЙ ПРОЕКТА

Интернет-площадка выполняет функцию доски объявлений: здесь размещаются анонсы открытых лекций, семинаров, слушаний и т. д., в которых может участвовать любой горожанин.



## Сопровождение проектов

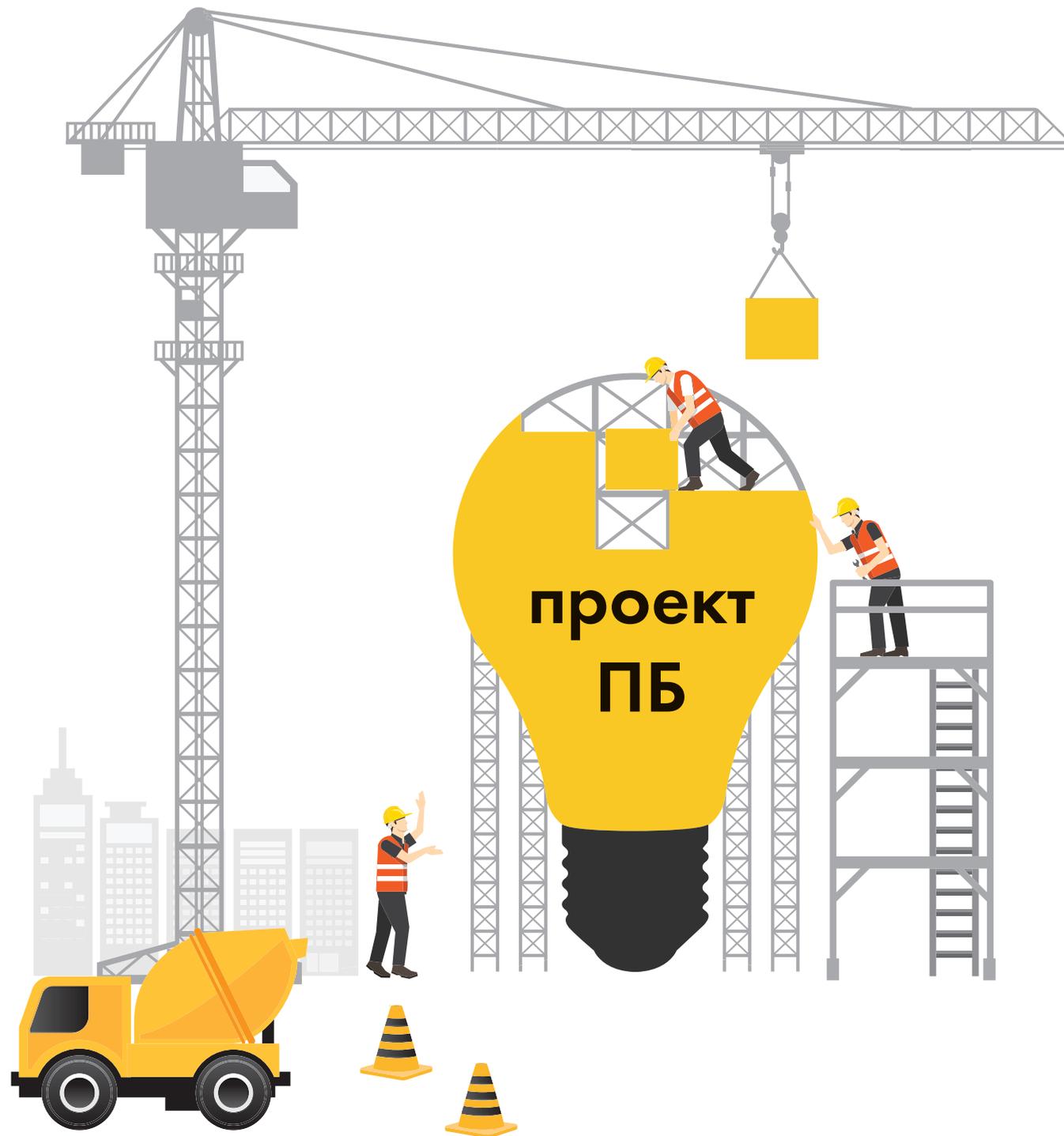


После завершения заседаний бюджетной комиссии работа над проектами не останавливается. Члены бюджетной комиссии выбирают своих представителей, которые будут следить за всеми стадиями реализации проекта — от эскизов и проектно-сметной документации до перерезания ленточки на его открытии. При этом все горожане имеют право знать, как именно идет работа над проектами.

Авторы проектов вместе с чиновниками превращают проект в бюджетную заявку — в этом виде он появится в муниципальном бюджете следующего года.

Это важный этап, поскольку члены бюджетной комиссии работают вместе с администрацией и начинают понимать, сколько всего нужно сделать, чтобы претворить идею в реальность. Обычно эта работа занимает несколько месяцев — необходимо согласовать множество деталей. Крайне важно, чтобы атмосфера на таких заседаниях была конструктивной. У членов бюджетной комиссии и чиновников теперь есть общая цель — реализовать инициативу, которая была выдвинута жителями и одобрена чиновниками на этапе экспертизы.

С представителями бюджетной комиссии должны консультироваться конкурсные комиссии, которые отбирают предложения на муниципальных тендерах. Кроме того, члены бюджетной комиссии должны встречаться с проектировщиками и строителями.



## 3 Вопросы и ответы

### Не потеряют ли жители интерес к проекту, когда поймут, что заседания идут несколько месяцев и требуют серьезной работы?

Люди не хотят учиться и работать по-настоящему ради дела, перспективы которого не ясны. **ПБ** — проект с прозрачными правилами и ясными целями. Горожане, подавшие заявку на участие в проекте и отобранные по жребию, знают, что они собрались для того, чтобы распределять реальные средства. Они также знают, что для принятия взвешенного решения требуется время. Практика показала, что самая большая доля членов комиссии, которые не смогли продолжать участвовать в ее заседаниях — 25%. И это с учетом тех, кто был вынужден покинуть комиссию по объективным обстоятельствам (длительная командировка, болезнь и т. д.). Однако на работе комиссии это не сказывается, поскольку существует резерв — еще столько же отобранных по жребию горожан, которые готовы замещать членов комиссии при невозможности исполнения ими своих обязанностей.

### Как жители с разными проектами и интересами смогут прийти к общему решению?

Сегодня у большинства горожан нет опыта взаимодействия друг с другом по поводу решения общих проблем. Это неудивительно, поскольку им негде его получить. Возможность участников проекта получить подобный опыт также является одной из задач, которую решает **ПБ**. Он может возникнуть и возникает только во время совместной работы. Модерирование и заранее разработанный регламент помогают избежать острых конфликтов, разрешить спорные ситуации и принять общее решение. Численность комиссии (от 11 до 19 человек) вполне достаточна для того, чтобы горожане в процессе обсуждения своих идей сами нашли точки соприкосновения и смогли заблокировать нереалистичные предложения.

### Как жители смогут договориться с сотрудниками администрации и найти то решение, которое устраивало бы всех?

Когда группа, состоящая из горожан и чиновников, вместе работает над проектом, трения могут возникнуть при нежелании администрации давать прямые ответы на вопросы горожан. Однако таких затруднений практически не возникает, поскольку, согласившись на участие в проекте, сотрудники администрации берут на себя обязательство предоставить горожанам всю необходимую информацию. Горожане также готовы к совместной работе, поскольку по ходу проекта начинают понимать законодательные рамки работы муниципальной власти и ограничения, ими порождаемые. В итоге и жители, и чиновники начинают относиться друг к другу, как к партнерам по общему делу.

# 4

## Что меняет партиципаторное бюджетирование?

Кратко 68

Модернизация управления 70

Новые отношения власти и общества 72

Формирование городского сообщества 78

Вопросы и ответы 76

Кратко



ПБ формирует **городское сообщество**, которое изменяет город и способы управления им. В результате взаимодействия участников проекта появляется **публичный язык**, который позволяет обсуждать и решать общие проблемы, несмотря на разность политических взглядов и личных пристрастий. Кроме этого, возникает **ответственное отношение** к общему пространству и **гражданский контроль**. Когда горожане сами участвуют в управлении, создавая и изменяя вместе с чиновниками пространство города, их отношение к нему меняется. Город из среды обитания превращается в пространство дома.



## Модернизация управления

Технология **ПБ** появилась в 1980-е годы, поэтому сегодня, на основе анализа мирового опыта, можно с уверенностью говорить о том, как **ПБ** меняет структуру управления городом и каких эффектов эта технология позволяет достичь. Важно помнить о том, что эти изменения меняют культуру взаимоотношений власти и общества: речь идет о качественной и кардинальной трансформации самих практик взаимодействия граждан и администрации. Это значит, что те эффекты, которых позволяет достичь **ПБ**, проявляются не сразу, а становятся очевидными через несколько лет работы. Именно поэтому **ПБ** не может быть разовой политической акцией. Для достижения качественных структурных и институциональных изменений требуется время.

21%

бюджета Порту-Алегри реализуется сегодня через комиссии ПБ

С 1990 по 1999 год число участников ПБ проектов в Порту-Алегри выросло в 40 раз (4000 человек в 1999 году)



THE WORLD BANK

На основе аналитики Всемирного банка можно говорить о следующих эффектах, наблюдаемых в тех муниципалитетах, где реализуется **ПБ**:

- Благодаря вовлеченности граждан в публичное обсуждение городского бюджета и его структуры происходит **повышение уровня гражданского участия**.
- **Создание эффективно действующих общественных комиссий** позволяет не только обеспечить широкое обсуждение городских проблем с участием граждан, но и непосредственно привлечь их к решению актуальных проблем.
- **Легитимация решений**, принятых с участием граждан, позволяет качественно улучшить взаимоотношения власти и граждан, выстроить их сотрудничество, что способствует улучшению работы института представительной демократии.

## ЭФФЕКТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТОМ

Жители как непосредственные пользователи города знают, как сделать его удобным. **ПБ** дает им возможность сформулировать и реализовать свои идеи. Средства тратятся на то, что позволяет сделать город комфортным для тех, кто в нем живет.

## ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА УПРАВЛЕНИЯ

Вовлечение граждан в управление городом позволяет создать институт гражданского контроля работы чиновников, что повышает качество их работы. Сегодня чиновник ориентирован на отчеты о своей деятельности (то есть взаимодействует преимущественно с контролирующими инстанциями). Работа с гражданами позволяет ему начать ориентироваться на проблемы конкретной территории.

## АДМИНИСТРАТИВНЫЙ РЕЗЕРВ

Благодаря информации об управлении муниципалитетом и совместной работе с чиновниками над реализацией важных для всех проектов горожане вникают в сферу ответственности и возможностей муниципальной власти. Активные и компетентные граждане — кадровый резерв для представительной и исполнительной власти.

## ОБМЕН ОПЫТОМ И ИДЕЯМИ

Горожане приносят новые идеи и вместе с администрацией выработывают новые пути их решения. Повышение бюджетной и административной грамотности создает не просто канал коммуникации и передачи знаний, но позволяет горожанам более точно формулировать запросы и предложения, а значит, делает взаимодействие более конструктивным.



## Новые отношения власти и общества

В странах с самым разным политическим режимом могут складываться деструктивные отношения власти и граждан: власти управляют в своих интересах, граждане жалуются, боятся и протестуют. Администрация не всегда ясно представляет нужды горожан, которые из-за отсутствующих каналов связи с властью лишены возможности влиять на принимаемые решения. **ПБ**, выстраивая новую культуру взаимоотношений между ними, позволяет сделать муниципальное управление действительно муниципальным: то есть **включить граждан в процесс принятия решений**. Только при соблюдении этого условия можно действительно учитывать интересы разных городских сообществ, эффективно решать местные проблемы и планировать развитие города с учетом его специфики. Отношения власти и граждан становятся конструктивными и партнерскими — выигрывают обе стороны.



ОБНОВЛЕНИЕ  
ПОВЕСТКИ

Судя по мировому и российскому опыту, большая часть проблем, которые горожане озвучивают в проектах **ПБ** и в решении которых они готовы участвовать, связана с городским благоустройством и общественными пространствами. Эти проблемы обычно кажутся властям второстепенными, однако они важны для горожан. Именно они — один из источников напряжения и недовольства. Эти проблемы можно решить в рамках муниципальных полномочий, горожане готовы участвовать в их решении.

СОВМЕСТНЫЕ  
РЕШЕНИЯ

Когда средств в бюджете недостаточно, муниципальным властям чрезвычайно трудно принять решение, которое бы не вызвало социального напряжения. **ПБ** и другие формы инициативного бюджетирования непосредственно вовлекают жителей в управление городом, что позволяет им не только понять сложности этого процесса, но и разделить с властями ответственность.

ОТКАЗ ОТ  
ПРОТЕСТОВ

Граждане, которые сегодня хотят активно участвовать в решении общих проблем, часто не имеют возможности это сделать. Это превращает любые отношения между горожанами и чиновниками в борьбу. **ПБ** дает возможность горожанам непосредственно участвовать в управлении городом, перейти от протестов к сотрудничеству. Возможность совместной работы горожан и чиновников над решением важных для каждого горожанина проблем превращает потенциальных противников в сторонников.

СИСТЕМНЫЕ  
РЕФОРМЫ

Понимание особенностей работы муниципальной власти дает возможность горожанам принять участие в ее реформировании. Наблюдая за работой комиссии и участвуя в ней, горожане получают возможность увидеть возможности, риски и ограничения муниципальных властей. Это не только позволяет им понять, что можно сделать уже сегодня и как это нужно сделать, но и дает возможность увидеть, какие шаги предпринимать для того, чтобы решить более глобальные проблемы системного характера.

## Формирование городского сообщества

Город как удобное и безопасное пространство возникает лишь в том случае, если есть городское сообщество: жители, которые знают, что городское пространство принадлежит им и поэтому именно они ответственны за его состояние. Такое сообщество появляется только в том случае, если жители могут участвовать в принятии решений, которые касаются этого пространства. Жители, которые осознают пространство города своим, превращаются в граждан. Граждане понимают и принимают не только свою ответственность за него, но и решают многие проблемы самостоятельно.



ПАРТИЦИПАТОРНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ

ПУБЛИЧНЫЙ  
ЯЗЫК

Появление публичного языка, который позволит и горожанам, и власти обсуждать общие проблемы и способы их решения не в режиме «борьбы», «жалобы» или «просьбы», а в режиме диалога, который предполагает партнерство. Именно такой язык дает возможность обсуждать и решать общие проблемы, несмотря на разность политических взглядов и личных пристрастий.

ОТВЕТСТВЕННОЕ  
ОТНОШЕНИЕ  
К ОБЩЕМУ  
ПРОСТРАНСТВУ

Когда горожане сами участвуют в управлении, создавая и изменяя вместе с чиновниками пространство города, их отношение к нему меняется. Город из среды обитания превращается в пространство дома, в устройство которого каждый вкладывает свои силы и время. Житель становится гражданином, который сам следит за тем, чтобы это пространство не разрушалось, что позволяет не только уменьшить вандализм, но и предотвратить его появление.

ГРАЖДАНСКИЙ  
КОНТРОЛЬ

Совместная работа разных горожан над решением общих проблем формирует городское сообщество. Сегодня горожане практически не взаимодействуют друг с другом. Это происходит в том числе и потому, что у них нет институциональной возможности влиять на решение важных для них проблем. **ПБ** такую возможность создает. Разные жители не только встречаются друг с другом, но и учатся договариваться, то есть находить общее решение.

ГОРОДСКОЕ  
СООБЩЕСТВО

## 4 Вопросы и ответы

### Насколько быстро проявляются позитивные эффекты использования ПБ?

Эффекты, которых позволяет достигнуть ПБ, качественно изменяют как структуры управления и способы взаимодействия власти и общества, так и представления горожан и власти о городе. Таких эффектов невозможно достичь за короткий срок. Некоторые из них видны сразу, но большая часть проявляется постепенно. Первые результаты видны через 3–4 года, серьезные — очевидны на 5–6-й год реализации проекта. Речь идет об изменениях механики управления и способах восприятия города: процесс превращения жителей города и чиновников в граждан и горожан не может произойти мгновенно. Именно поэтому participatory распределение средств должно быть ежегодным. В ином случае это просто одноразовый популистский политический ход, который не имеет с ПБ ничего общего.

### Что изменилось в работе муниципальной администрации?

Сейчас сотрудники одного департамента или комитета практически не общаются с сотрудниками другого и не знают о планах друг друга. Повседневная деятельность департаментов и управлений устроена так, что она не требует общего представления о городе. Причина — вертикальная модель управления. Каждое подразделение отчитывается перед вышестоящими структурами о своей сфере ответственности. Часто это приводит к ситуациям, когда высаженная несколько лет назад роща вырубается, потому что на этом же месте запланировано строительство спортивной площадки. Однако для того чтобы управлять такой структурой, как город, эффективно, нужно учитывать не только множество ее элементов, но и осознавать, что город — это единое целое. Проекты, предложенные горожанами, как правило, требуют сотрудничества представителей разных департаментов. Их реализация «сшивает» город и постепенно меняет привычную для чиновников механику работы. Опыт сотрудничества друг с другом позволяет понять, что город — это не отдельные, существующие изолированно, фрагменты городской структуры, а вполне конкретное пространство, которым невозможно эффективно управлять без учета его специфики.

### Как меняется число участников проекта с каждым годом его реализации?

Как правило, число участников проекта растет. Это касается не только тех, кто подает заявки на участие, но и тех, кто следит за реализацией проекта на его интернет-площадке и участвует в нем дистанционно. Однако важно не только количество участников, но и то, насколько разных горожан удалось привлечь и насколько они готовы к серьезной работе над решением общих проблем.

## 5

## Почему для запуска партиципаторного бюджетирования необходимы эксперты?

Кратко 78

Социологическое исследование перед запуском проекта 80

Экспертное сопровождение проекта 82

Снижение рисков: рекрутинг и жеребьевка 84

Снижение рисков: жеребьевка 86

Снижение рисков: заседания комиссии 88

Снижение рисков: обучающий блок 90

Информационное сопровождение 92

Модели экспертного сопровождения 94

Вопросы и ответы 96

Кратко

ПБ станет работающим механизмом только в том случае, если его методика будет адаптирована под местные реалии. Перед запуском проекта необходимо социологическое исследование. Первые несколько лет проект требует экспертного сопровождения. Каждый из четырех этапов проекта предполагает сотрудничество власти и граждан. Есть риски того, что оно не состоится.

Привлечение экспертов, знакомых с мировой практикой и имеющих опыт внедрения подобных проектов в России, позволяет избежать большей части рисков.

РЕКРУТИНГ



ЖЕРЕБЬЕВКА



РАБОТА КОМИССИИ



ИНФОРМАЦИОННОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ



РИСКИ

Большинство горожан не получили информацию о проекте.

Непрозрачная и непродуманная процедура жеребьевки.

Конфликты между участниками бюджетной комиссии, конфликты между сотрудниками администрации и участниками бюджетной комиссии.

Информация о ходе проекта, которая выкладывается на его площадке, недостаточна или подана в неудобной/непонятной форме. Информация о работе комиссии не появляется в прессе.

Обучающий тренинг с представителями администрации и экспертное сопровождение реализации проекта позволяют эти риски минимизировать.

## Социологическое исследование перед запуском проекта

Несмотря на простоту технологии ПБ, для того чтобы проект стал успешным, а комиссии работали действительно эффективно, перед запуском проекта необходимо провести социологическое исследование. Это исследование нужно для того, чтобы адаптировать методику ПБ с учетом специфики конкретного муниципалитета.



## ОСОБЕННОСТИ ГРАЖДАНСКОЙ АКТИВНОСТИ

В разных городах активны разные сообщества. Некоторые из них уже сотрудничают с властью, некоторые заняты преимущественно протестной активностью. Необходимо учесть их специфику, чтобы понять, каким образом их можно привлечь к участию в проекте и какие трудности, возможно, возникнут в процессе взаимодействия.

## ОСОБЕННОСТИ ОТНОШЕНИЙ МЕЖДУ ВЛАСТЬЮ И ГРАЖДАНАМИ

Большинство муниципалитетов имеет некоторый опыт сотрудничества с горожанами. Особенности этого опыта — как положительные, так и отрицательные — необходимо проанализировать. Это поможет понять, каких знаний не хватает чиновникам для конструктивной работы с горожанами.

## ОСОБЕННОСТИ ИНФОРМАЦИОННОЙ СРЕДЫ

Для того чтобы привлечь горожан к участию в проекте и правильно освещать его ход, нужно учитывать характерные особенности местного медиапространства. Понимать, какие его составляющие (местные газеты, интернет-ресурсы, социальные сети, городские форумы и т. д.) популярны у горожан, почему и как это можно использовать.

## ПРОБЛЕМНЫЕ ЗОНЫ И ТОЧКИ СОЦИАЛЬНОГО НАПРЯЖЕНИЯ

В каждом городе есть свои конфликты, которые, так или иначе, волнуют всех горожан. Эти конфликты необходимо проанализировать, поскольку во время хода проекта с ними, рано или поздно, придется столкнуться. К этому столкновению нужно быть готовым. Это позволит, если не решить эти конфликты, то хотя бы начать искать решение.

## Экспертное сопровождение проекта

Реализация проекта ПБ связана с определенными рисками. Они обусловлены как тем, что у граждан и власти нет опыта совместной работы, так и тем, что они не доверяют друг другу. Механизмов, которые позволяют наладить продуктивное взаимодействие власти и общества, в России практически нет. Поэтому есть риски, что оно не состоится. Работа с экспертами, знакомыми с мировой практикой и имеющими опыт внедрения подобных проектов в России, позволяет минимизировать большую часть рисков.



## Исследование

Успешная реализация проекта возможна только в том случае, если организаторы проекта учитывают местные реалии. Основные положения методики остаются неизменными, однако они достаточно гибкие для того, чтобы учесть специфику каждого муниципалитета (финансовые и административные особенности, опыт взаимодействия горожан и администрации, уровень и формы гражданской активности и т. д.). Для этого перед запуском проекта необходимо провести исследование, которое позволит адаптировать методику к местным условиям.



## Обучающий тренинг

Для того чтобы между властью и горожанами возникло конструктивное сотрудничество, сотрудники муниципальной администрации, так или иначе участвующие в проекте, должны четко понимать не только идеологию, которая стоит за проектом, но и представлять все этапы его реализации, а также обязанности и возможности всех его участников. Поэтому сотрудники муниципальной администрации и модераторы должны пройти обучающий тренинг.





## Рекрутинг



# РИСКИ

Горожане не готовы участвовать в проекте

### для ГОРОЖАН

Граждане подозревают администрацию в том, что информация о запуске проекта сознательно утаивалась и что отбор на проект был проведен нечестным путем.

### для АДМИНИСТРАЦИИ

Не удалось привлечь жителей, которые готовы работать совместно с администрацией над решением общих проблем и качественно изменять уровень вовлеченности граждан и гражданской активности.

### для ГОРОДА

В членах комиссии оказались активисты (в основном пенсионного возраста). Горожане не следят за ходом проекта. Новых идей не появилось.

## ЭКСПЕРТНОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ

Обучающий тренинг для сотрудников администрации и координация. В результате создается план PR-кампании, который выстроен так, чтобы учесть разные городские сообщества и привлечь тех, кто обычно равнодушен к гражданской активности или склонен к протестной.



# Жеребьевка



## РИСКИ

- Непрозрачная и непродуманная процедура жеребьевки.
- Отсутствие точной и полной информации об условиях участия в проекте, которое требует времени и активной работы.

### для ГОРОЖАН

Недоверие к проекту, непонимание принципов его работы.

### для АДМИНИСТРАЦИИ

Члены комиссии, которые не поняли принципов работы в проекте и оказались не готовы к ней, покидают проект.

### для ГОРОДА

Комиссия теряет свою легитимность, а граждане — интерес к проекту и желание в нем участвовать.

## ЭКСПЕРТНОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ

Обучающий тренинг для сотрудников администрации и координация. Создание регламента процедуры жеребьевки, формирование списка необходимых участников, понимание того, что и в каком порядке обязательно сообщить потенциальным участникам о проекте.



## Заседания КОМИССИИ



### РИСКИ

- Конфликты между участниками бюджетной комиссии, конфликты между участниками бюджетной комиссии и сотрудниками администрации.
- Решение о том, как должны быть распределены бюджетные средства, не принято, принято слишком поздно, не устраивает никого из участников проекта.

#### для ГОРОЖАН

Недовольство друг другом и уверенность в том, что общее решение невозможно принять, а с представителями других сообществ и групп интересов — договориться.

#### для АДМИНИСТРАЦИИ

Уверенность, что совместная работа с горожанами невозможна.

#### для ГОРОДА

Как граждане, так и власти считают, что их контрагенты в принципе не способны к совместной работе на общее благо.

### ЭКСПЕРТНОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ

Обучающий тренинг для сотрудников администрации и координация. Создание регламента работы комиссии, которому подчиняются и члены комиссии, и работающие с ними представители администрации; документов, в которых закреплены права и обязанности всех участников проекта. Обучение модератора, который следит за соблюдением регламента, не дает начавшемуся диалогу превратиться в перепалку, обеспечивает равные возможности всем членам комиссии и создает условия для того, чтобы решение было принято вовремя.

## Обучающий блок

✓ Лекции сотрудников муниципалитета

(особенности бюджетного процесса, полномочия муниципалитета и т. д.)

✓ Лекции экспертов

(развитие современных городских пространств, система госзакупок и т. д.)



<b>РИСКИ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Информация, предоставленная сотрудниками муниципалитета, непонятна горожанам.</li> <li>■ Лекции экспертов воспринимаются ими как неинформативные или бесполезные.</li> <li>■ Форма подачи материала, выбранная как первыми, так и вторыми, кажется жителям, неподходящей.</li> </ul>	<b>для ГОРОЖАН</b>	Из-за формы подачи материала граждане не только не могут получить нужных им сведений, но и считают, что такая форма была выбрана намеренно, чтобы скрыть истинное положение вещей.
		<b>для АДМИНИСТРАЦИИ</b>	Уверенность в том, что горожане не готовы к тому, чтобы вникать в особенности управления городом, поэтому не могут участвовать в принятии решений.
		<b>для ГОРОДА</b>	Особенности муниципального бюджета и управления городом объяснить не удалось. Горожане по-прежнему считают, что значительное количество представителей власти недобросовестно относятся к своим обязанностям.

**ЭКСПЕРТНОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ**

Обучающий тренинг для сотрудников администрации и координация. Тренинг, посвященный тому, какая информация необходима горожанам и в какую форму она должна быть облечена.

## Информационное сопровождение

- ✓ Интернет-площадка
- ✓ Освещение в медиа

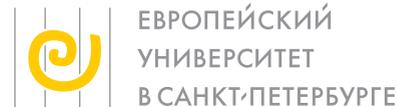


<b>РИСКИ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Информация о ходе проекта, которая выкладывается на его интернет-площадке, недостаточна или подана в неудобной, непонятной форме.</li> <li>■ Сотрудники администрации и члены рабочей комиссии не отвечают на вопросы, которые им на интернет-площадке проекта задают горожане.</li> <li>■ Информация о работе комиссии не появляется в прессе.</li> </ul>	<b>для ГОРОЖАН</b>	<p>Не получая информации о проекте, горожане не могут участвовать в обсуждениях проблем, поднятых членами комиссии и предлагать свои идеи. Отсутствие информации о работе муниципальных чиновников не дает возможность горожанам понять специфику местного самоуправления, что ставит под угрозу их взаимодействие с администрацией.</p>
		<b>для АДМИНИСТРАЦИИ</b>	<p>Горожане не интересуются ходом проекта, проект не набирает популярности, граждане начинают думать, что члены комиссии и администрация не работают вместе или работают недобросовестно.</p>
		<b>для ГОРОДА</b>	<p>Граждане не имеют возможности ни участвовать в проекте, ни следить за его ходом. Члены комиссии не получают новых идей. Уровень информированности граждан, который мог бы позволить им не только лучше понимать особенности муниципального управления, но и участвовать в нем, не меняется.</p>

### ЭКСПЕРТНОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ

Обучающий тренинг для сотрудников администрации и координация. Рекомендации по работе с прессой и созданию интернет-площадки (что, в каком порядке и в какой форме должно там появляться).

## Модели экспертного сопровождения



ЕВРОПЕЙСКИЙ  
УНИВЕРСИТЕТ  
В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

### ЧАСТИЧНОЕ ЭКСПЕРТНОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ

Эксперты из Европейского университета в Санкт-Петербурге проводят тренинг для сотрудников администрации и модераторов (желательно, чтобы среди участников тренинга были также депутаты). Во время тренинга участники получают информацию об идеологии ПБ, принципах его работы, способах внедрения, самых распространенных рисках и путях их преодоления. Тренинг занимает один-два полных рабочих дня. Максимальное число участников — 10 человек. Каждый муниципалитет должен быть представлен как минимум двумя (а лучше тремя) участниками. Участники тренинга получают методическое пособие, в котором в сжатом виде предоставлена вся необходимая информация о проекте (от образцов документов до пошаговых планов реализации каждого этапа и рекомендаций). Эксперты дистанционно координируют ход проекта и связываются с модераторами в том случае, если видят сбои. Модераторы и сотрудники администрации всегда могут обратиться к экспертам за консультацией.

#### ТРЕНИНГ

для сотрудников администрации  
и модераторов

#### МЕТОДИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ

документация, инструкции,  
рекомендации

#### КОНСУЛЬТАЦИИ ПО ХОДУ ПРОЕКТА

Возможна комбинация моделей экспертного сопровождения

## ПОЛНОЕ ЭКСПЕРТНОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ

Специалисты Европейского университета в Санкт-Петербурге при сотрудничестве с местной администрацией в первый год проекта полностью координируют, организуют и осуществляют все его стадии (социологическое исследование муниципалитета, PR-кампания и модерирование как заседаний, так и интернет-площадки проекта). В итоге по завершению первого года они предоставляют муниципалитету методiku проекта, полностью адаптированную под его нужды и рекомендации по его дальнейшей реализации. Сотрудники администрации и будущие модераторы работают в плотном контакте с экспертами, получая и закрепляя навыки работы по его ходу. Это дает возможность не только понять, что такое ПБ и как его реализовывать, но и получить опыт непосредственно, из рук в руки, вместе решая актуальные для конкретного муниципалитета задачи.



### СОЦИОЛОГИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ МУНИЦИПАЛИТЕТА

### PR-КАМПАНИЯ

### МОДЕРИРОВАНИЕ ЗАСЕДАНИЙ

### МОДЕРИРОВАНИЕ ИНТЕРНЕТ-ПЛОЩАДКИ

### ЦЕЛЕВАЯ МЕТОДИКА

документация, инструкции,  
рекомендации по  
продолжению проекта

## 5 Вопросы и ответы

### Какое время проект нуждается в экспертном сопровождении?

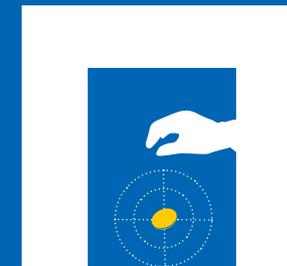
Экспертное сопровождение необходимо проекту в первые три года его реализации. Перед запуском проекта нужен двухдневный обучающий тренинг, который позволит членам администрации и модераторам понять, как работает технология ПБ, каким образом ее внедрять, к каким трудностям быть готовым и как их преодолеть. Эксперты должны следить за ходом проекта, чтобы технология внедрения не была искажена, поскольку это чревато определенными рисками, которые могут поставить реализацию проекта под угрозу. Кроме того, муниципалитеты, реализующие проект, должны иметь возможность, в том случае если у них возникают трудности и вопросы, на любом этапе проекта обратиться к экспертам за консультацией. После первого года проекта необходимо провести тренинг, который позволит осмыслить полученный опыт и даст возможность скорректировать методику с учетом особенностей конкретного муниципалитета.

### Почему горожанам, помимо консультаций и лекций сотрудников муниципалитета, необходима работа с приглашенными экспертами?

Лекции специалистов (социологов, архитекторов, экономистов и т. д.), подготовленные с учетом тех предложений, которые озвучили горожане, вошедшие в комиссию, необходимы как горожанам, так и чиновникам, поскольку позволяют взглянуть на город и его проблемы с другой точки зрения. Опыт, как российский, так и международный, решения похожих проблем, о котором рассказывают эксперты, полезен в том числе и потому, что позволяет еще раз подумать над тем, насколько хороши их идеи и каким образом их можно воплотить в жизнь.

### Перед запуском проекта нужно проводить социологическое исследование. Необходимо ли оно в последующие годы реализации проекта?

Нет. Основные социальные особенности каждого муниципалитета и его специфика должны быть учтены перед запуском проекта, чтобы избежать возможных рисков и скорректировать методику. В дальнейшем требуется только корректировка методики с учетом опыта первого года проекта. Дополнительное исследование необходимо только в том случае, если в первый год проекта ситуация в муниципалитете резко изменилась (речь идет об экстренных изменениях, например, вызванных изменением границ муниципальных образований).



## ПАРТИЦИПАТОРНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ

как привлечь граждан к управлению городом

КОМАНДА

- Олег Хархордин • руководитель проекта
- Дарья Димке • текст
- Александр Ходот • обработка данных, дизайн
- Кирилл Титаев • концепция буклета
- Лев Шилов • консультации, подбор материала
- Ольга Поносова • корректор

Тираж 300 экз.

Отпечатано в типографии «Любавич»  
Санкт-Петербург, ул. Менделеевская, дом 9  
+7 (812) 603-25-25