

СЕРИЯ «ЛУЧШИЕ МИРОВЫЕ ПРАКТИКИ ПАРТИСИПАТОРНОГО / ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ»

Министерство финансов Российской Федерации
Международный банк реконструкции и развития

Проект «Развитие инициативного бюджетирования в Российской Федерации»

ПРАКТИКИ ПАРТИСИПАТОРНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В БОЛЬШИХ ГОРОДАХ

СЕРИЯ «ЛУЧШИЕ МИРОВЫЕ ПРАКТИКИ ПАРТИСИПАТОРНОГО / ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ»

Министерство финансов Российской Федерации
Международный банк реконструкции и развития

Проект «Развитие инициативного бюджетирования в Российской Федерации»

ПРАКТИКИ ПАРТИСИПАТОРНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В БОЛЬШИХ ГОРОДАХ

Авторы:

Гагик Хачатрян

Иван Шульга

Анна Сухова

Под общей редакцией

Ивана Шульги

2020

УДК 336.148, 336.14:352, 352.075.2

ББК 65.261.7, 65.9(2)261.3, 67.401.111.4, 65.050.22

X29

Данная публикация подготовлена в рамках совместного Проекта «Развитие инициативного бюджетирования в Российской Федерации», реализуемого Министерством финансов Российской Федерации и Всемирным банком.

Хачатрян Г.Н., Шульга И.Е., Сухова А.С.

X29 ПРАКТИКИ ПАРТИСИПАТОРНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В БОЛЬШИХ ГОРОДАХ

/ Под общей ред. Шульги И.Е. – М.: «Алекс», 2020 – 106 с.

ISBN 978-5-9618-0105-7

Настоящая публикация входит в серию обзоров лучших мировых практик партисипаторного / инициативного бюджетирования, подготовленных в рамках Проекта Минфина России и Всемирного банка по развитию инициативного бюджетирования в России. Работа предназначена для работников органов государственного и местного самоуправления, представителей экспертного сообщества, а также бизнеса и граждан, интересующихся практиками участия граждан в осуществлении местного самоуправления.

Представленная работа содержит обзор лучших практик партисипаторного бюджетирования в городах и агломерациях с населением в несколько сот тысяч и миллионов человек и включающих в себя административные единицы более низкого уровня — муниципальные районы, округа и т. д. В публикации дается подробное описание дизайна, механизмов реализации и процедур практик партисипаторного бюджетирования, реализуемых в Париже, Нью-Йорке, Милане и Лиссабоне, а также рекомендации по использованию описанных моделей или их элементов при разработке/доработке дизайна практик инициативного бюджетирования в крупных городах России.

Настоящее издание подготовлено сотрудниками и консультантами Всемирного банка под общей редакцией Шульги И.Е. Авторы выражают признательность Анне Беленчук и Тиграну Багдасаряну (Минфин России), Екатерине Васильковой, Сергею Гридину, Владимиру Демьянову и Анастасии Фадеевой (Всемирный банк) за ценные комментарии и предложения на этапе подготовки публикации, а также Нельсону Диасу, Джошу Лернеру, Джованни Аллегретти, Микеланджело Сакки, Мигелю Граса и Паоло Франсиску, Полин Верон, Лоренцо Липпарини, Брэду Лэндеру, Карлосу Менчака и Мэтью Юджину за организацию практического обмена опытом и экспертных обсуждений в Португалии, Франции, Италии и США. Корректор: Широкова-Козэнс А.Ю.

УДК 336.148, 336.14:352, 352.075.2

ББК 65.261.7, 65.9(2)261.3, 67.401.111.4, 65.050.22

Все заключения, интерпретации и выводы, представленные в настоящей публикации, являются мнениями авторов и не обязательно отражают взгляды Совета исполнительных директоров Всемирного банка или правительств стран, которые они представляют.

ISBN 978-5-9618-0105-7

© Министерство финансов Российской Федерации, 2020

Допечатная подготовка: alexpublishers.ru (ИП Поликанин А.А.)

Содержание

ВВЕДЕНИЕ	5
ГЛАВА 1. ОБЩИЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПРАКТИК ПБ	
В КРУПНЫХ ГОРОДАХ	9
1.1. Страновой / местный контекст	13
1.2. Возникновение, пилотные проекты и эволюция практик ПБ.....	25
1.3. Типология финансируемых проектов	30
1.4. Финансовые ресурсы	39
1.5. Управление практикой.....	44
ГЛАВА 2. ПРОЕКТНЫЙ ЦИКЛ.....	53
2.1. Информационная кампания.....	63
2.2. Инициирование, разработка и подача проектных предложений.....	68
2.3. Предварительный анализ, доработка или отсев проектных предложений	77
2.4. Обнародование проектных предложений и голосование	87
2.5. Окончательная подготовка, включение в городской бюджет и реализация победивших проектов	97
РЕКОМЕНДАЦИИ	102

Введение

В настоящей брошюре представлена одна из моделей партисипаторного бюджетирования (ПБ), которая реализуется в Европе и Северной Америке в городах и агломерациях с населением в несколько сот тысяч человек и больше и включающих в себя административные единицы более низкого уровня — муниципальные районы, округа и т. д.

Социальная, управленческая и физическая среда больших городов, в которой реализуются эти практики, имеет свои существенные особенности, которые отражаются в дизайне практики ПБ:

- Сообщества фрагментированы, в них отсутствуют или очень слабы глубокие социальные связи; как следствие — возникает больше сложностей при организации собраний и других мероприятий с физическим присутствием населения.
- Есть несколько значимых по размеру маргинализированных и/или уязвимых групп населения (жители бедных окраин с ограниченным доступом к социальным услугам, молодежь, иммигранты, группы инвалидов, и т. д.).
- Существует сильная дифференциация жителей по уровню образования, а также по наличию доступа к базовым социальным услугам и качеству этих услуг.

- Жители регулярно и активно пользуются информационными технологиями и социальными сетями.
- Развитая и сложная городская инфраструктура требует значительных финансовых затрат.

Специфическая среда больших городов и агломераций существенно влияет на дизайн практик ПБ. В частности, усложняется управление практикой и ее мониторинг; необходимы специальные механизмы, чтобы успешно организовать информационную кампанию, а затем собрать жителей на очные встречи; больше усилий необходимо для доработки проектных предложений; предъявляются повышенные требования к использованию информационных технологий.

Специфика больших городов отражается также в формулировке целей, которые ставятся перед практиками ПБ:

- Обеспечить большую открытость и прозрачность работы городских и районных органов власти.
- Укрепить связи между гражданами и учреждениями и их представителями.
- Использовать опыт и творческие решения горожан для решения существующих проблем.
- Перенаправить общественные ресурсы туда, где они больше всего нужны.
- Активнее вовлекать людей в политику и в жизнь местного сообщества — в первую очередь, молодых людей, иммигрантов, людей с низким доходом и представителей других маргинальных групп.

- Помогать жителям города получать новые знания и навыки, развиваться в гражданском и личном качестве.
- Находить новых лидеров и волонтеров внутри сообщества.
- Вдохновлять людей активнее участвовать в жизни своих сообществ, создавать новые социальные сети и группы, помогать их участникам координировать свои действия внутри этих сетей и групп.

Описанные ниже практики ПБ эффективно работают на достижение этих целей в среде, которая обладает указанными выше характеристиками, и могут быть использованы при разработке и/или доработке дизайна практик ПБ в крупных городах и агломерациях РФ.

Описание модели построено по укрупненным элементам дизайна. Содержание каждого раздела проиллюстрировано кейсами ПБ Парижа, Нью-Йорка, Милана и Лиссабона, которые, в целом вписываясь в модель, имеют свои интересные особенности, которые можно учесть и использовать при дизайне соответствующей российской практики.

1 Глава

Общие характеристики практик ПБ в крупных городах



Общие характеристики любой эффективной практики ПБ отражают специфику городской среды, для которой она разработана. В настоящем документе описываются кейсы для городов с примерно схожей средой, поэтому и характеристики практик ПБ достаточно схожи — см. Таблицу 1. Более подробно эти характеристики даны ниже в этой главе.

1.1. Страновой/местный контекст

Партисипаторное бюджетирование в больших городах и агломерациях, как правило, реализуется в странах, где эта практика уже успешно реализована в более мелких муниципалитетах. Это позволяет использовать извлеченные ими уроки для разработки дизайна практики ПБ крупного города.

При проектировании учитывается не только опыт ПБ в конкретной стране и крупных городах других стран, но и административная структура города, доступные финансовые ресурсы, существующие демократические традиции и особенности бюджетного процесса. Часто привлекается консультационная компания, которая уже участвовала в разработке проектов с участием населения.

Практики регулируются операционными документами (руководства, уставы и т. д.), разработанными и утвержденными соответствующими городскими советами. В этих документах прописаны все детали процессов с участием населения. Они предназначены для органов местного самоуправления, организаций гражданского общества, желающих принять участие в проектах, и для населения в целом. Документы постоянно обновляются и доступны на сайтах городских советов и/или самих практик.

Таблица 1. Сравнительные характеристики практик ПБ в рассматриваемых городах (детализируются и разъясняются далее по тексту)

Характеристики	Париж	Нью-Йорк	Милан	Лиссабон
Год старта практики	2014	2012	2015	2009
Население	2,2 млн чел.	8,5 млн чел.	1,35 млн чел.	550 тыс. чел.
Ориентировочный годовой бюджет города	10,8 млрд евро	85 млрд долларов	4 млрд евро	1,5 млрд евро
Пилотная практика	<ul style="list-style-type: none"> • Сразу по всему городу • Проекты предлагала мэрия, граждане только выбирали (9 из 15 проектов) • Финансирование – 20 млн евро 	<ul style="list-style-type: none"> • В четырех (из 51) районах города • Финансирование – 1,4 млн долларов в каждом районе (суммарно 5,6 млн долларов) 	<ul style="list-style-type: none"> • Сразу по всему городу • Финансирование — 9 млн евро • Опыт первого года использован для дизайна практики в 2018 г. 	<ul style="list-style-type: none"> • Сразу по всему городу • Финансирование — 5 млн евро
Покрытие территорий города	<ul style="list-style-type: none"> • Город в целом и все округа по отдельности 	<ul style="list-style-type: none"> • Ежегодное вовлечение новых районов • С 2018-2019 гг. — участвует весь город 	<ul style="list-style-type: none"> • Город в целом и каждый из 9 районов 	<ul style="list-style-type: none"> • Город в целом и каждая из 24-х общин
Выделенные финансовые ресурсы	<ul style="list-style-type: none"> • 500 млн евро на период 2015-2020 гг. • Совместное финансирование городского и районных бюджетов (2:1) 	<ul style="list-style-type: none"> • В 2017 г. – 40 млн долларов на 31 район (из 54) • Каждый район получает примерно 1,3 млн из дискреционного бюджета своего депутата • На 2019 г. пока нет решения 	<ul style="list-style-type: none"> • 4,5 млн евро на 9 районов города (каждый район получает 500 тыс. евро) 	<ul style="list-style-type: none"> • 5 млн евро

Характеристики	Париж	Нью-Йорк	Милан	Лиссабон
Типология финансируемых проектов	<ul style="list-style-type: none"> • Объекты физической инфраструктуры, общего пользования (в рамках полномочий МО) • Общегородские и окружные проекты 	<ul style="list-style-type: none"> • Объекты физической инфраструктуры, общего пользования (в рамках полномочий МО) 	<ul style="list-style-type: none"> • Объекты физической инфраструктуры, общего пользования (в рамках полномочий муниципалитета) • Особое внимание проектам для инвалидов 	<ul style="list-style-type: none"> • Практически все типы проектов в рамках полномочий МО • Общегородские и локальные проекты
Стоимость финансируемых проектов	<ul style="list-style-type: none"> • до 1,5 млн евро 	<ul style="list-style-type: none"> • до суммы, выделенной на район (1–1,5 млн долларов) • не менее 35 тыс. долларов 	<ul style="list-style-type: none"> • до 500 тыс. евро • Не менее 100 тыс. евро 	<ul style="list-style-type: none"> • до 300 тыс. евро для общегородских проектов • до 100 тыс. евро для локальных проектов
Примерная средняя стоимость проектов	<ul style="list-style-type: none"> • 500 тыс. евро 	<ul style="list-style-type: none"> • 300 тыс. евро 	<ul style="list-style-type: none"> • 380 тыс. евро 	<ul style="list-style-type: none"> • около 150 тыс. евро
Управление практикой	<ul style="list-style-type: none"> • Координационные комитеты на уровне города и районов • Включают в себя представителей органов власти, ассоциаций и граждан 	<ul style="list-style-type: none"> • Координационные комитеты на уровне города и районов • Включают в себя представителей органов власти, ассоциаций и граждан 	<ul style="list-style-type: none"> • Департамент общественных услуг, участия и спорта мэрии • Техническая комиссия 	<ul style="list-style-type: none"> • Специальная группа сотрудников мэрии и партнеры из других департаментов, администраций районов города
Участники практики	<ul style="list-style-type: none"> • Все граждане, живущие или имеющие отношение к городу – без ограничений • Возраст – без ограничений 	<ul style="list-style-type: none"> • Все граждане, живущие или имеющие отношение к городу • Возраст – с 11 лет (изначально — с 14) 	<ul style="list-style-type: none"> • Все граждане, живущие или имеющие отношение к городу • Возраст – с 16 лет 	<ul style="list-style-type: none"> • Все граждане, живущие или имеющие отношение к городу • Возраст – без ограничений

В частности, практика партисипаторного бюджетирования в Париже установлена и регулируется «Уставом партисипаторного бюджетирования» (Charte du Budget Participatif)¹, принятым Городским советом Парижа в 2014 году, в Нью-Йорке — «Сводом правил партисипаторного бюджетирования» (Rulebook for Participatory Budgeting)², в Милане — «Пактом участия» (Patto di Partecipazione)³, утвержденным городским советом в 2017 году, а в Лиссабоне — «Хартией принципов партисипаторного бюджетирования», принятой в 2008 году, и «Правилами участия» (Normas de Participação), которые ежегодно утверждаются мэром города⁴.

¹ <https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/la-demarche-sommaire/charte.html>

² https://www.dropbox.com/s/hq4jlf5y3zxlmxw/PBNYC%202017-18_%28Rulebook%29_English_%20Singal%20Pages_2.pdf?dl=0

³ <https://bilanciopartecipativo.comune.milano.it/content/view/3>

⁴ <https://op.lisboaparticipa.pt/documentos>



Франция

Практики вовлечения населения в обсуждение и решение вопросов, представляющих общий интерес, реализуются в Париже (см. Вставку 1) и во Франции в целом достаточно давно.

В 2002 году во Франции был принят закон о местной демократии, который, кроме всего прочего, обязал органы местного самоуправления создавать советы районов во всех городах с населением свыше 80 тыс. человек.

Советы районов — это комитеты при органах местного самоуправления, включающие в себя представителей гражданского общества и играющие в основном совещательную роль. В Париже в настоящее время создано порядка 170 таких советов.

Во Франции на законодательном уровне проводятся дебаты по наиболее важным социально-экономическим вопросам. За организацию таких дебатов на национальном уровне отвечает Национальная комиссия общественных дебатов (*Commission nationale du débat public*⁵). На местном уровне также существует традиция и механизмы проведения обсуждений вопросов, представляющих общественный интерес. В частности, в настоящее время в мэрии Парижа обсуждается вовлечение населения в процессы местного самоуправления в

⁵ <https://www.debatpublic.fr/>

более широком контексте: в принятие решений по выбору направлений инвестирования, по структуре бюджета, в рассмотрение больших урбанистских проектов, и т. д.

Кроме организации непосредственного диалога, для выявления общественного мнения мэрия Парижа использует и анализ социальных сетей. В частности, мэрия сотрудничает с Высшей школой политических исследований, сотрудники которой анализируют данные, полученные из «Фейсбука» и других социальных сетей.

Механизмы непосредственного гражданского участия в бюджетных процессах в современной форме начали использоваться во Франции еще с конца девяностых годов прошлого столетия, когда в некоторых муниципалитетах к власти пришли левые партии. Среди первых практик были бюджетные дебаты в Сен-Дени и в Морзан-Сюр-Орж и инициатива «Давай поговорим честно» в Бобиньи. По состоянию на 2012 год в стране реализовывалось около 10 практик ПБ. В 2017 году была реализована уже 61 практика, в которые было вовлечено более 4 млн человек; в 2018 году – около 100 практик со свыше 6 млн участников.

В парижской агломерации — кроме проекта общего партисипаторного бюджетирования в самом Париже — реализуется и практика ПБ для жителей «социального жилья» в пригородах.

ВСТАВКА 1. ПАРИЖ: КОРОТКАЯ СПРАВКА

Население Парижа – около 2,2 млн человек (всего в парижской агломерации около 12 млн человек).

Париж делится на 20 муниципальных округов, каждый из которых состоит из четырех кварталов. Каждый округ имеет свою мэрию, бюджет, полицию.

Городом управляет избранный на 6 лет «Совет Парижа», который назначает мэра Парижа и его заместителей.



Участие населения в бюджетных процессах практикуется в США уже долгое время. Во многих городах еще в начале двадцатого века были широко распространены традиции участия жителей в общественных слушаниях. Кроме того, городские общественные организации, комитеты горожан и фонды, участвующие в планировании, разработке и реализации местных проектов, активно сотрудничают с муниципалитетами и получают бюджетное финансирование для своих проектов. Однако партисипаторное бюджетирование в той форме, в которой оно сейчас широко реализуется во всем мире, начало развиваться в США относительно недавно.

Первый пилотный проект «классической» практики ПБ был реализован в Чикаго только в 2009 году. Примерно в это же время были запущены проекты в нескольких других городах. Возможно, это было связано с посткризисными процессами, которые наблюдались в это время по всему миру, и с желанием политиков каким-то образом их смягчить.

В настоящее время в США реализуется около 20 практик ПБ⁶. Многие из них — небольшие по объему проекты, реализуемые в пилотном режиме на небольшой территории муниципального образования. Но некоторые проекты — как,

⁶ <https://www.participatorybudgeting.org/participate/>

например, запущенный в 2014 году в Бостоне проект «Молодежь возглавляет изменения» – уже получили широкую известность. Среди успешных проектов в мегаполисах можно отметить практику ПБ в Нью-Йорке (см. Вставку 2).

ВСТАВКА 2. НЬЮ-ЙОРК: КОРОТКАЯ СПРАВКА

Население Нью-Йорка – около 8,5 млн человек, агломерации – около 21 млн человек.

Нью-Йорк состоит из пяти административных округов (так называемых «боро»), которые в свою очередь делятся на 51 административный район.

Каждый район обладает собственным общественным советом – представительным органом, представляющим интересы местного населения.

Законодательным органом, управляющим городом, является Городской совет Нью-Йорка. В него входит 51 депутат – представители муниципальных районов всех пяти округов, по одному от каждого района.



Италия первой из европейских стран начала в 2002 году реализацию практик ПБ.

Вначале эти практики заимствовали элементы модели ПБ бразильского города Порту-Алегри. Первая оригинальная практика была запущена в Риме. В 2005 году в Италии насчитывалось уже 16 локальных практик ПБ, а в 2010 году их было более 160 (130 из них в муниципалитетах региона Лацио).

За быстрым ростом числа практик вскоре последовал спад, причиной которого стала смена политического курса, закрытие местных советов в маленьких и средних городах, а также изменения в налоговом законодательстве⁷, внесенные правительством Берлускони в 2009 году, в результате чего сократились поступления в муниципальные бюджеты. К началу 2011 года в стране реализовывались лишь 10 практик ПБ, включая город Гроттамаре и несколько практик в регионе Лацио.

С 2013-2014 годов интерес к ПБ опять начал расти, что объясняется как возросшим интересом политических групп к проектам с участием населения, так и развитием технических возможностей для участия в практиках и,

⁷ Dialog Global, International Congress on Models of Participatory Budgeting documentation. No 24. Service Agency Communities in One World, 2010. p. 41.

в частности, ростом популярности социальных сетей и других технологий, упрощающих обмен информацией, совместное принятие решений и голосование.

Наиболее пестрым регионом Италии с точки зрения реализуемых в нем практик ПБ сегодня является Тоскана. Концептуальной рамкой для развития партисипаторных практик здесь служит Региональная политика участия в Тоскане (Tuscany Regional Participation Policy), которая подкреплена соответствующими законами, закрепляющими за гражданами право принимать участие в принятии решений. Экспертную поддержку муниципалитетов осуществляет специальный орган власти (L'Autorità per la partecipazione).⁸ С целью систематизации и масштабирования существующего опыта в регионе создана база данных «Открытая Тоскана».⁹

В муниципалитетах региона пилотируются и внедряются самые разнообразные элементы дизайна практик вовлечения населения, в том числе:

- проводятся специализированные фокус-группы с использованием специально разработанных гайдов;
- используются различные механизмы вовлечения молодежи, формирования бюджетных комиссий и продвижения гендерного равенства при принятии бюджетных решений;
- поддерживаются проекты, направленные на особые территории.

⁸ L'Autorità per la partecipazione <http://www.consiglio.regione.toscana.it/oi/default?nome=AUTORITA&idc=47>

⁹ <http://open.toscana.it/web/participa/>. См. также Participedia. Tuscany Regional Participation Policy, Italy.

URL: <https://participedia.net/method/5594>

Различаются не только дизайн процедур, но и продолжительность цикла реализации практики (от 5 до 9 месяцев), а также доля бюджета, выносимая на обсуждение населения. Так, в Кашине в разные годы тратилось до 50%, а в Поджо ди Кайано – до 99% бюджета на капитальное строительство.

Крупнейшая на сегодня итальянская практика ПБ реализуется в Милане (см. Вставку 3).

ВСТАВКА 3. МИЛАН: КОРОТКАЯ СПРАВКА

Население Милана — около 1,35 млн человек, миланской агломерации — около 5 млн человек.

Законодательным органом, управляющим городом является Городской совет Милана, в который входят напрямую избранный мэр Милана и 48 членов совета. Мэр формирует Городской комитет, который является исполнительным органом города.

Город в административном плане состоит из девяти районов или зон (zone di decentramento), пронумерованных от 1 до 9. Каждая зона имеет свое местное самоуправление, законодательным органом которого является Муниципальный Совет (Consiglio di Municipio).



Португалия

Практика вовлечения населения в обсуждение и решение бюджетных вопросов начала реализовываться в Португалии еще с 2002 года. В основном это происходило на юге страны, где Социалистическая партия была представлена наиболее широко.

С 2006-2007 годов практики ПБ начали распространяться по всей стране с центрами инноваций в Лиссабоне (см. Вставку 4) и округах Бежа, Фару, Брага и Сантарем.

Португалия — одна из стран ЕС, наиболее сильно пострадавших от глобального финансового кризиса 2008 года. В результате кризиса в обществе усилились недовольство деятельностью органов власти и социальная напряженность. В качестве одного из возможных инструментов смягчения напряженности власти в некоторых муниципалитетах вовлекли население в обсуждение и принятие решений по использованию бюджетных средств.

В 2008 году Португалия стала первой европейской страной, в которой часть бюджетных средств была распределена с участием населения¹⁰. В Лиссабоне был реализован пилотный проект ПБ, целью которого было усилить демократическое участие граждан в принятии общественных решений.

¹⁰ Avritzer, L. Participatory Institutions in Democratic Brazil, John Hopkins University Press, Washington, 2009

Вскоре примеру Лиссабона последовали и многие другие муниципалитеты Португалии. В большинстве муниципалитетов, в которых запускались практики ПБ, у власти находилась Социалистическая партия Португалии, которая использовала практики ПБ как инструмент продвижения идей справедливости и социального равенства.

В настоящее время в Португалии реализуется больше сотни муниципальных практик ПБ, причем в некоторых муниципалитетах — несколько практик одновременно. Так, например, в Лиссабоне параллельно реализуется шесть¹¹, а в Кашкайше восемь¹² практик с той или иной степенью участия населения.

Реализуемые практики очень разнообразны. Некоторые из них (как, например, Lisboa em Debate¹³ в Лиссабоне) предполагают только консультирование с населением и получение от него проектных идей, а не их обсуждение и принятие гражданами решений. В других (в частности, в практиках «ПБ в Лиссабоне» или «ПБ в Кашкайше») граждане являются полноправными участниками бюджетных процессов, вплоть до возможности проголосовать за проект и участвовать в мониторинге его выполнения.

При этом различны не только используемые процедуры, но и целевые группы, участники, применяемые инструменты и т. д. Так, в некоторых муниципалитетах (например, Кашкайш, Трофа, Калдаш-да-Раинья, Кондейша-а-Нова), практика ПБ ориентирована на молодежь.

В большинстве практик (например, ПБ в Лиссабоне) широко используются информационные и коммуникационные технологии.

¹¹ <https://lisboaparticipa.pt/>

¹² <https://www.cascais.pt/>

¹³ <https://www.lisboaparticipa.pt/page/subPages/debate>

В 2016 году в Португалии была запущена первая в мире национальная практика ПБ, которая дает гражданам всей страны возможность высказаться напрямую о приоритетах расходования национального бюджета. Она распространяется на пять тематических сфер: наука, культура, образование, программы дополнительного образования для взрослых и сельское хозяйство. Португальцы могут проголосовать через интернет или по SMS за один проект на национальном и один проект на региональном уровне. Кроме того, на национальном уровне в Португалии реализуются также молодежное ПБ и школьное ПБ.

ВСТАВКА 4. ЛИССАБОН: КОРОТКАЯ СПРАВКА

Население города – около 550 тыс. человек.

Лиссабон делится на 24 общины (так называемые фрегезии — изначально они соответствовали церковным приходам). До 2012 г. общин было 53.

В рамках практик ПБ эти 24 общины сгруппированы в 5 территориальных единиц (Unidades de Intervenção Territorial, UIT): Центр, Исторический центр, Север, Восток, Запад.

Исполнительным органом управления является мэрия, состоящая из 17 представителей политических партий, победивших на выборах.

Законодательная власть представлена Муниципальной Ассамблеей, состоящей из 75 депутатов (51 избирается прямым голосованием, 24 — председатели Советов каждой из общин города). По основным направлениям деятельности при ассамблее создаются Общественные советы, которые являются консультативными органами и включают в себя представителей гражданского общества.

1.2.

Возникновение, пилотные проекты и эволюция практик ПБ

Реализация практики ПБ в больших городах, как правило, начинается с пилотного проекта. Он запускается в нескольких административных районах или на определенных территориях внутри города. В течение пилотного проекта разрабатываются и апробируются процедуры и необходимые инструменты, и его результаты используются для внесения определенных изменений в дизайн всей практики. В частности, уточняются сроки проведения отдельных этапов годового цикла практики, критерии приемлемости и процедуры доработки проектных предложений, а также механизмы голосования.

Как правило, после завершения пилотного проекта городскими властями принимается решение продолжать реализацию практики в среднесрочной перспективе (обычно – до срока завершения полномочий избранного на текущий срок городского совета). В некоторые практики — например, в практику ПБ в Лиссабоне — уже на уровне концепции было заложено намерение модифицировать их каждый год, ориентируясь на ситуацию и накопленный опыт.

Париж

Пилотный проект партисипаторного бюджетирования в Париже был запущен в 2014 году, когда мэром Парижа стала представитель Социалистической партии Франции Анн Идальго.

В сентябре 2014 года организаторы вынесли на голосование горожан 15 проектов. Суммарно на них предполагалось выделить до 20 млн евро. Всего проголосовало около 40 тысяч человек, 60% из них – онлайн. По результатам голосования было отобрано 9 проектов, практическая реализация которых намечалась на следующий год. После удачного пилотирования в 2015 году решением Городского совета Парижа практика ПБ была запущена в полном масштабе.

Проект ПБ в Париже — один из самых крупных в мире. В период с 2015 по 2020 год посредством механизма ПБ на проекты, предложенные и выбранные гражданами, в общей сложности должно быть распределено более 500 млн евро.

Решение о том, что практика будет регулярно финансироваться вплоть до 2020 года, имело большое значение. Оно позволило повысить уровень доверия населения к городским властям и дало участникам проекта возможность планировать свою стратегию и действия на среднесрочную перспективу.



Логотип парижской практики Paris Budget Participatif.

Источник: <https://budgetparticipatif.paris.fr/>

Нью-Йорк

Пилотный проект ПБ в Нью-Йорке был реализован в 2012-2013 годах в четырех районах города, где четыре депутата Городского совета Нью-Йорка, представляющие эти районы, выделили по 1,4 млн долларов из своих депутатских фондов (дискреционных бюджетов) для финансирования небольших инвестиционных проектов, отобранных посредством голосования населения и/или благополучателей¹⁴ этих районов. Проектные предложения также были подготовлены благополучателями. В последующие годы проект распространялся на новые районы (28 районов в 2016 году, и 31 — в 2017-м), а осенью 2018 года жители города на городском референдуме проголосовали за реализацию проекта во всем городе¹⁵.



Логотип практики Нью-Йорка.

Источник:
<http://ideas.pbny.org/>

Милан

Первый проект ПБ в Милане был запущен в 2015 году и успешно завершен во всех девяти муниципалитетах (зонах) Милана. В нем приняло участие около 3% миланцев. Голосованием было отобрано и реализовано 16 проектов реконструкции зданий школ, благоустройства общественных пространств, площадей и парков.¹⁶



Логотип практики Милана.

Источник:
<https://bilanciopartecipativo.comune.milano.it/>

Несмотря на успех первого проекта, в следующем году из-за предстоящих выборов было решено не реализовывать проект, чтобы не придавать ему политической окраски. Поэтому второй проект был запущен осенью 2017 года.

¹⁴ В проекте участвуют не только жители района, но и работающие там люди или родители детей, учащихся в школах этого района.

¹⁵ <https://council.nyc.gov/pb/>

¹⁶ Milan – Participatory Budgeting. Collaborative Cities.

https://bilanciopartecipativo.comune.milano.it/monitors/index/monitoraggio-dei-progetti#contexts_2

В нем были учтены все ошибки первого — проект был значительно переделан. В частности, были предусмотрены механизмы, позволяющие изначально исключить выдвижение многих сотен неадекватных и неприемлемых проектных идей, сделать подготовку проектов более эффективной, а голосование и отбор проектов — более целенаправленными. Процесс отбора проектов и голосование заняли около года.

Лиссабон



Логотип практики
Лиссабона.

Источник:
<https://op.lisboaparticipa.pt/>

Лиссабон — первая европейская столица, где внедрили практику ПБ. Социалистическая партия, выигравшая муниципальные выборы 2007 года, поставила целью установить в Лиссабоне общественный консенсус, который должен был упрочить результаты выборов. В 2008 году в некоторых микрорайонах города было организовано несколько тематических общественных обсуждений и собраний, чтобы изучить мнение населения о планах, проектах и приоритетах нового Городского совета на следующие несколько лет.

Воодушевленный результатами этих обсуждений, новый Городской совет 9 июля 2008 года принял «Хартию принципов партисипаторного бюджетирования», которая утверждала необходимость «приступить к комплексной модели участия граждан, [...] которая будет символом нового стиля управления городом»¹⁷.

Городским советом было принято решение выделить на финансирование практики ПБ до 5 млн евро (5,4%) из средств бюджета, направляемых на капитальные расходы.

¹⁷ <https://op.lisboaparticipa.pt/documentos/5a983f5fe599ac0009b32e7d>

В 2008 году финансировались проекты только в трех сферах деятельности Городского совета:

1. дорожная инфраструктура, транспорт и парковки;
2. места общего пользования и зеленые зоны;
3. урбанизация и городские восстановительные работы¹⁸.

В настоящее время финансируются практически все типы проектов, находящиеся в сфере ответственности Городского совета (подробнее см. в разделе 1.3.).

В лиссабонской практике ПБ не делается акцента на решении проблем отдельных бедных или уязвимых групп населения или на выделенных проблемных территориях города. Все финансируемые проекты до сих пор были направлены на решение проблем, в равной степени важных для всего города и для всего населения. Только в цикле 2018-2019 годов была поставлена цель активнее вовлекать уязвимые группы населения в реализацию практики и, в частности, идентифицировать проекты, направленные на решение специфических проблем этих групп. В соответствии с этим были проведены очные собрания молодежи, пожилых и мигрантов.

ПБ в Лиссабоне изначально спроектировано как гибкая практика: в Хартии принципов партисипаторного бюджетирования предусмотрено, что организационные формы практики ежегодно пересматриваются и улучшаются с учетом опыта и изменившихся условий. Обновленные «Правила участия» каждый год разрабатываются и публикуются на сайте практики.

¹⁸ См., например, Giovanni Allegretti and Sofia Antunes <https://journals.openedition.org/factsreports/3363>

1.3.

Типология финансируемых проектов

В рамках ПБ в больших городах финансируются проекты, направленные на развитие физической инфраструктуры общего пользования, включая приобретение необходимого оборудования. Фактически с учетом этого ограничения можно финансировать все, что находится в рамках полномочий городского совета. Выделенные средства не используются для финансирования операционных расходов, хотя в бюджете города учитывается, что для содержания созданной инфраструктуры в дальнейшем понадобятся соответствующие средства.

Во всех практиках финансируются проекты, имеющие локальный характер (т. е. решающие проблемы на уровне районов или округов города), однако могут финансироваться также и общегородские проекты.

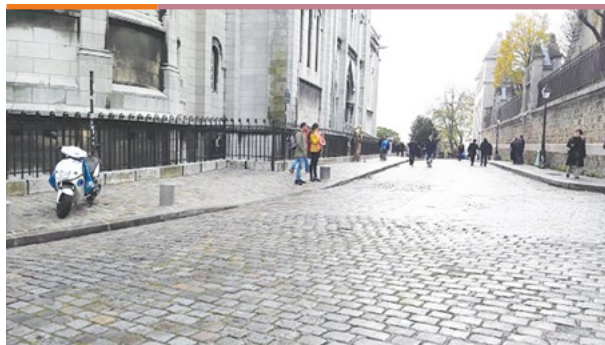
Париж

В рамках парижской практики ПБ проектные предложения могут быть направлены на решение проблем города в целом, либо отдельного муниципального округа (то есть делятся на общегородские и окружные проекты).

Около 90% проектов, реализуемых в Париже, как и во Франции в целом, в рамках других практик ПБ — это велосипедные дорожки, озеленение, парковые зоны, дизайн общественных пространств, экология, пешеходные переходы, небольшие спортивные и игровые комплексы.

Многие проекты направлены на повышение уровня доступности базовой инфраструктуры для инвалидов или включают в себя элементы такой доступности. Это делается в соответствии с утвержденной политикой города. В каждом из двадцати городских округов есть комитет по инвалидам, который, с одной стороны, содействует вовлечению граждан в партисипаторное бюджетирование, а с другой — стимулирует и продвигает проекты, направленные на решение проблем этих групп. Наиболее эффективно это работает через соответствующие ассоциации граждан.

Теоретически все проекты, финансируемые в рамках практики ПБ — инвестиционные, но, естественно, определенные финансовые ресурсы выделяются также на содержание и эксплуатацию создаваемой инфраструктуры. Типичный пример — проекты, связанные с зелеными насаждениями.



Проект 2016 г. «Монмартр доступен для всех», целью которого являлось повышение доступности района Монмартр для маломобильных граждан (люди с ограниченными возможностями здоровья, родители с детьми в колясках, пожилые). Работы включали реконструкцию брусчатки и стыков мостовой, ремонт и занижение тротуаров, перемещение остановок в более удобное место.

Источник:

https://bilanciopartecipativo.comune.milano.it/monitors/index/monitoraggio-dei-progetti#contexts_2

Когда проектные предложения, выдвинутые населением, рассматриваются в мэрии, учитывается и такой фактор: проекты, требующие больших операционных затрат в будущем, отклоняются на этапе технической экспертизы.

Бюджет проектов, финансируемых в рамках ПБ, не должен превышать 1,5 млн евро.

Нью-Йорк¹⁹



Один из победивших проектов в округе 26 Нью-Йорка – установка табло с обратным отсчетом на 5 автобусных остановках, 2018 г.

Источник:

<https://sunnysidepost.com/bus-countdown-clocks-coming-to-several-area-stops>

Средства могут быть использованы для проектов физической инфраструктуры общего пользования стоимостью не менее 35 000 долларов США со сроком службы объектов не менее пяти лет. Финансируются практически все инфраструктурные проекты, которые попадают в сферу полномочий городского совета. Типология этих проектов представлена на сайте Городского совета. Ещё ньюйоркцы могут узнать о ней из информационных материалов проекта, в частности, из Свода правил ПБ.

Эти проекты могут относиться к следующим категориям:

- культура, искусство, общественные здания,
- школы, образование,
- окружающая среда,
- жилищный фонд,

¹⁹ <https://shareabouts-pbnyc-2018.herokuapp.com/page/guidelines>

- парки, зоны отдыха,
- объекты здравоохранения,
- общественная безопасность,
- санитария, уборка мусора,
- пожилые, молодежь,
- уличная сеть и транспорт.

Может быть продолжено и финансирование ранее начатых проектов.

В качестве примера на Рис. 1. приведено распределение утвержденных проектов по типам в цикле 2015-2016 годов.

В каждом районе может быть реализован один или несколько проектов. Максимальная стоимость проекта (или группы проектов) в каждом районе ограничивается суммой, выделенной городским советом на район. Это, как правило, 1–1,5 млн долларов США. В Таблице 2 ниже приводятся несколько типичных примеров проектов четвертого цикла (2015-2016 годов) в наиболее популярной сфере образования.

Рисунок 1. Типы отобранных проектов (цикл 2015-2016 гг.) в Нью-Йорке



Источник: <https://shareabouts-pbnyc-2018.herokuapp.com>

Таблица 2. Примеры проектов в сфере образования в цикле 2015-2016 гг.

Район	Название и краткое описание проекта	Стоимость
3	Ремонт туалетных комнат в лабораторной школе Студенты ждут окончания школы или ходят в туалеты соседних ресторанов. Будут отремонтированы два студенческих туалета на каждом этаже, а также туалеты, смежные с кафетерием.	560 тыс. долларов
3	Ремонт библиотеки в школе № 3 Библиотека не ремонтировалась более десяти лет. Учитывая технологические достижения последнего десятилетия, модернизация библиотеки играет важную роль в удовлетворении образовательных потребностей современных студентов.	350 тыс. долларов
5	Рекреационная зона на крыше школы № 151 Будет создано необходимое крытое игровое пространство на крыше с возможностью добавления теплицы и фудкорта для школы № 151.	500 тыс. долларов
5	Зеленая крыша для школы № 217 Будет построена зеленая крыша для экологического образования в школе № 217.	500 тыс. долларов
6	Спортивное поле с дерном в средней школе «Мартина Лютера Кинга» Строительство спортивной площадки с освещенным искусственным покрытием площадью 11 000 квадратных футов. Она станет тренировочной площадкой для нескольких школьных спортивных команд и для общественных спортивных программ.	300 тыс. долларов
8	Технологическая модернизация школ Технологическая модернизация Академии прикладной математики и технологий, подготовительной школы Южного Бронкса, школы № 161 и Средней школы международной общины.	400 тыс. долларов
11	Ремонт аудитории школы № 141 Модернизация аудитории в школе № 141, используемой 1400 студентами и несколькими общественными организациями. Аудитория была построена 55 лет назад. Необходима установка новых сценических штор и замена деревянных сидений, которые находятся в аварийном состоянии.	375 тыс. долларов

Источник: <https://shareabouts-pbnyc-2018.herokuapp.com>

Милан

В рамках практик ПБ в Милане могут финансироваться проекты, которые удовлетворяют следующим требованиям:

- соответствуют зоне ответственности муниципалитетов;
- выполняются на территории муниципалитетов, а не частных лиц;
- включают только работы (строительство или внеплановая реконструкция общественных объектов) и, возможно, покупку товаров длительного пользования (проекты, связанные с приобретением услуг, консультацией, профессиональной и/или рабочей деятельностью, не допускаются);
- не противоречат существующим проектам (выполненным или находящимся на стадии планирования или проектирования);
- могут быть выполнены немедленно, без необходимости других подготовительных действий;
- не противоречат принципам эффективности, результативности и устойчивости.

Максимальный бюджет проекта — 500 тыс. евро, включая НДС и дополнительные расходы. Как правило, именно эта сумма выделяется для большинства проектов (в 2018 году — семь из двенадцати). Проекты стоимостью менее



Проект 2016 г. в Милане: техническая реорганизация школы для акустической коррекции и устранения архитектурных и сенсорных барьеров.

Источник:
<https://bilanciopartecipativo.comune.milano.it/monitors/show/aula-da-sogno>

100 тыс. евро тоже чаще всего не рассматриваются, так как велики сопутствующие расходы, вследствие чего проект становится экономически неэффективным.

Рисунок 2. Типы выигравших в цикле 2017-2018 гг. проектов в Милане



Источник: <https://bilanciopartecipativo.comune.milano.it/>

В цикле 2017-2018 годов проектные предложения были сгруппированы по следующим категориям:

- окружающая среда,
- культура,
- экономика и работа,
- семьи и молодежь,
- социальная интеграция и равные возможности,
- восстановление и оформление городских территорий,
- школа,
- безопасность,
- дороги и транспорт,
- технологии и инновации,
- спорт и свободное время.

Голосованием были выбраны проекты только четырех типов, см. Рис. 2.

Лиссабон

В рамках ПБ в Лиссабоне финансируются два типа проектов: общегородские, касающиеся развития всего города, и локальные, относящиеся к одной из пяти территориальных единиц (UIT, см. Вставку 4).

Стоимость общегородских проектов – от 50 тыс. до 300 тыс. евро (до 2014 года – до 500 тыс. евро), а стоимость локальных – от 50 тыс. до 100 тыс. евро (до 2014 года – до 150 тыс. евро) за каждый проект.

Требования, предъявляемые к проектным предложениям, ежегодно представляются в «Правилах участия в Лиссабонском ПБ», которые доступны на сайте проекта²⁰. В последние несколько циклов финансируются практически все типы инфраструктурных проектов, находящихся в сфере полномочий городского совета Лиссабона.

В десятом цикле, например, рассматривались следующие типы проектов:

- культура, образование, спорт;
- социальная защита (дети, молодежь, пожилые люди, равенство, инвалиды);
- зеленые зоны, окружающая среда и энергия;
- жилье и местное развитие;
- дорожная инфраструктура, мобильность и транспорт;
- административная модернизация;

²⁰ www.lisboaparticipa.pt

- реабилитация общественных пространств;
- санитария, уборка мусора;
- общественная безопасность;
- туризм, экономика и инновации;
- дополнительное профессиональное обучение.

188 из 434 выдвинутых в 2017 году проектных предложений касались дорожной инфраструктуры, мобильности и транспорта, а также реабилитации общественных пространств (см. Рис. 3).

Рисунок 3. ПБ в Лиссабоне: типология выдвинутых в 2017 г. проектных предложений



Источник: 10 Anos a dar voz aos cidadãos (<https://op.lisboaparticipa.pt/documentos/59146fc5d43f670009b0444a>)

1.4.

Финансовые ресурсы

Финансовые ресурсы распределяются между участвующими в практике административными единицами (районами, округами) города. Механизмы распределения значительно различаются в зависимости от особенностей бюджетных процессов города и механизмов, по которым деньги из городского бюджета выделяются районным бюджетам.

В соответствии со спецификой инфраструктуры больших городов, финансируемые здесь проекты достаточно велики. На отдельные проекты выделяются в среднем 400-500 тыс. долларов. Устанавливается также минимальной размерности проектов (35-100 тыс. долларов). Стоимость проектов варьирует в достаточно широких пределах, но в целом на один проект приходится от нескольких сотен тысяч до одного миллиона долларов США.

Париж

С начала основания практики ПБ в Париже объемы его финансирования продолжают расти. В 2015 году оно составило 65 млн евро и в 2017 году достигло 105 млн евро, т. е. около 50 евро на одного парижанина. По решению Совета

Парижа в период с 2015 по 2020 годы посредством механизма ПБ в общей сложности будет распределено более 500 млн евро — это 5% от городского инвестиционного бюджета.

Выделенные на практику ПБ деньги делятся на две части: на окружные проекты выделяется около 70 млн евро, а на общегородские — около 30 млн евро.

Ресурсы на окружные проекты предоставляются городским бюджетом (см. Вставку 5) на условиях софинансирования: муниципальный округ выделяет деньги, и городской бюджет дает вдвое больше. 70 млн евро включает в себя средства как из городского, так и из окружных бюджетов. Т. е. округа выделяют около 23 млн евро, а город предоставляет округам еще около 47 млн евро. Деньги на округа предварительно не распределяются. Чем больше округ может выделить из своего бюджета, тем больше он получит средств от города. Ограничения связаны только с тем, что бюджеты округов (в т. ч. для софинансирования) ограничены. В результате разброс сумм, которые получают отдельные округа, достаточно велик.

Для более бедных районов, положение которых может быть расценено как критическое, Городским советом выделяется дополнительное финансирование.

ВСТАВКА 5. БЮДЖЕТ ПАРИЖА

Бюджет Парижа составляет около 10,8 млрд евро (8 млрд евро на операционные расходы и 1,8 млрд евро на инвестиции и капитальные затраты). Из них примерно 100 млн евро в год уходит в бюджет практики ПБ.

Париж, как и другие муниципальные образования Франции, получает финансирование из госбюджета. В последние годы это финансирование год от года уменьшается.

Нью-Йорк

Бюджет практики ПБ в Нью-Йорке (см. Вставку 6) складывается из бюджетов, которые каждый из депутатов Городского совета выделяет для своего района. Так, в цикле 2015-2016 годов на 29 районов, которые принимали участие в практике, было выделено 38 млн долларов США. Из этих средств было профинансировано 120 проектов.

В следующем цикле число участвующих районов возросло до 31, и в сумме было выделено уже более 40 млн долларов США. В 2018 году в проекте участвовали 34 района, бюджет составил около 45 млн долларов США.

После того, как в ноябре 2018 года в Нью-Йорке было принято решение распространить практику ПБ на весь город, была создана «Комиссия по гражданскому участию», которая разработает дизайн практики. На реализацию решено выделять 100 млн долларов в год.

ВСТАВКА 6. БЮДЖЕТ НЬЮ-ЙОРКА

Городской бюджет Нью-Йорка в 2018 году составил около 85 млрд долларов. С 2013 года, после того как мэром стал социалист Билл де Блазио, бюджет вырос примерно на 15 млрд долларов за счет резкого увеличения расходов на социально уязвимые слои населения. В частности, в помощь бездомным выделяется около 2,5 млрд долларов.

МИЛАН

На финансирование практики ПБ в 2018 году выделено 4,5 млн евро. Средства распределены поровну между всеми девятью районами города (см. Вставку 7), т. е. в каждом районе может быть профинансировано один или два проекта на общую сумму до 500 тысяч евро. По результатам голосования в 2018 году отобрано для финансирования только 12 проектов, т. е. средняя стоимость проекта составляет чуть меньше 400 тысяч евро.

ВСТАВКА 7. БЮДЖЕТ МИЛАНА

Городской бюджет Милана составляет примерно 4 млрд евро.

Бюджеты районов формируются из достаточно скромных целевых средств, выделенных городским бюджетом.

Лиссабон

В первые четыре года реализации ПБ в Лиссабоне на его финансирование выделялась значительная для города сумма (см. Вставку 8 и Таблицу 4) — около 5 млн евро, что составляет около 5% от городского инвестиционного бюджета, или около 9 евро на душу населения.

С 2012 года выделяемая сумма сократилась почти вдвое, но тем не менее остается достаточно большой: ежегодно выделяется около 2,5 млн евро. Выделенные деньги делятся на две части: 1 млн евро предназначается для общегородских проектов, т. е. для проектов, важных для всего города. Стоимость каждого из таких проектов – от 50 тыс. до 300 тыс. евро. Остальные 1,5 млн евро делятся поровну между пятью территориальными единицами, то есть на каждую территорию выделяется 300 тыс. евро. В рамках этой суммы на локальные проекты выделяется от 50 тыс. до 100 тыс. евро на каждый проект.

ВСТАВКА 8. БЮДЖЕТ ЛИССАБОНА

Городской бюджет Лиссабона — примерно 1,5 млрд евро.

Микрорайоны города не имеют собственных бюджетов и финансируются из средств, выделенных городским бюджетом.

1.5.

Управление практикой

Управление практикой ПБ в крупных городах, как правило, осуществляется Городским комитетом ПБ, созданным по решению городского совета. В этот комитет входят представители администрации города, административных районов, населения и общественных организаций.

Городской комитет осуществляет общую координацию реализации практики, разрабатывает общие для всех правила игры (в частности, готовит операционные документы), осуществляет мониторинг районных органов управления практикой, поддерживает страницы практики на сайте Городского совета, участвует в мониторинге реализации отобранных проектов.

Кроме того, в участвующих районах создаются Районные комитеты управления ПБ, которые также включают в себя представителей администрации, населения и общественных организаций. Районные комитеты берут на себя организацию всей работы на местах, от распространения информации и мобилизации населения до проведения голосования. Они активно сотрудничают как с Городским комитетом, так и с населением и представляющими его организациями.

Городской и районный комитеты не имеют своих сотрудников, и всю техническую работу, в том числе технический анализ и подготовку проектов к реализации, выполняют сотрудники соответствующих администраций.

Париж

На уровне города и округов созданы комитеты, которые координируют всю деятельность по вовлечению населения в бюджетный процесс, и которые, в частности, рассматривают и отбирают поданные проекты. В состав комиссий входят представители мэрии, граждан и их ассоциаций.

В мэрии Парижа создана рабочая группа ПБ, которая координирует все работы/проекты, связанные с участием населения. В нее входят девять человек — два вице-мэра (вице-мэр по финансам и вице-мэр по вопросам местной демократии и участия граждан), первый помощник мэра (адъютант) по вопросам культуры, культурного наследия, искусства и связям с местными администрациями, представители политических партий, входящих в городской совет.

Группа входит в Офис по местной демократии и участию населения вице-мэра Парижа. Кроме всего прочего, она обеспечивает связь с многочисленными специалистами в различных подразделениях мэрии города и окружных органов власти, которые выполняют большой объем технической работы, связанной с разработкой/доработкой проектных предложений и их техническим анализом.

Кроме девяти представителей мэрии в городской комитет входят десять граждан: 8 случайным образом выбранных граждан/ассоциаций, представивших проектные предложения, представители Молодежного совета Парижа и Совета студентов Парижа.

Состав окружных комитетов устанавливают сами муниципальные округа.

Нью-Йорк

Реализация практики ПБ по всему городу поддерживается и координируется Городским комитетом²¹ ПБ, который формируется для каждого цикла практики. В него входят чиновники из нью-йоркской мэрии, представители низовых организаций (местные ассоциации граждан, НПО и т. д.) и других заинтересованных сторон, местные жители, а также представители Районных комитетов ПБ.

Этот комитет формулирует рамки и правила для практики ПБ, направленные, в частности, на привлечение жителей, которые — без этой практики — меньше всего вовлечены в решение проблем своего района/города. В каждом участвующем районе создаются свои Районные комитеты с аналогичной структурой. Этот подход обеспечивает наиболее широкую поддержку практики ПБ и способствует развитию более конструктивных отношений между правительством и людьми.

Городской комитет возглавляется двумя сопредседателями — представителями низовых организаций, входящих в комитет.

Решения комитета, как правило, принимаются консенсусом. В случае голосования каждый член комитета имеет один голос, и решение принимается простым большинством голосов.

Городской комитет ПБ:

- сотрудничает с Городским Советом по всем вопросам, связанным с ПБ;
- отслеживает и оценивает ход реализации практики и на этой основе готовит или пересматривает Свод правил (Rulebook) практики ПБ;

²¹ https://www.dropbox.com/s/hq4jlf5y3zxlmwx/PBNYC%202017-18_%28Rulebook%29_English_%20Singal%20Pages_2.pdf

- организует мероприятия, направленные на обучение и передачу знаний и опыта между районами, и от других практик ПБ;
- на уровне города или районов идентифицирует группы заинтересованных граждан и привлекает их к участию в практике;
- способствует распространению практики на новые районы Нью-Йорка;
- содействует подготовке информационных, аналитических учебных и других материалов, касающихся ПБ. Содействует их распространению через медиа, социальные сети, интернет ресурсы и т. д.;
- участвует в мероприятиях ПБ районного уровня, оказывает содействие бюджетным ассамблеям и собраниям делегатов.



Встреча городского комитета.

Источник: <https://www.participatorybudgeting.org/>

В каждом участвующем районе по инициативе представляющего район члена Городского Совета создается районный комитет ПБ, который регулярно проводит совещания для обеспечения надзора и содействия в планировании на протяжении всего процесса. Районный комитет включает в себя представителей местных организаций и учреждений, общественных лидеров, а также бюджетных делегатов (см. ниже) предыдущих циклов реализации практики ПБ. Желательно, чтобы в районном комитете были представлены все группы жителей района — территориальные, демографические, этнические и т. д.

Районный комитет:

- определяет, сколько собраний населения будет проведено в отдельных районах, и помогает их планировать и проводить (в том числе и обеспечивает логистическую поддержку: помещения, питание, перевод и т. д.);
- выступает фасилитатором на этих собраниях;
- собирает и обучает волонтеров, которые помогают организаторам на всех этапах цикла проекта;
- обучает и предоставляет базовую информацию бюджетным делегатам;
- распространяет учебные, аналитические информационные и прочие материалы;
- разрабатывает и реализует планы по распространению информации и мобилизации населения для широкого, инклюзивного и пропорционального участия граждан;
- распространяет полную информацию по всем аспектам реализации практики и отдельных проектов;
- совместно с сотрудниками аппарата депутата Городского совета координирует мероприятия по проведению голосования;
- мониторит реализацию всего проекта;
- контролирует проведение сотрудниками аппарата депутата Городского совета необходимых изменений в одобренных проектах перед проведением окончательного голосования.

Кроме общественных комитетов по ПБ в управлении и реализации практики участвуют сотрудники всех соответствующих подразделений мэрии города и аппаратов депутатов Городского совета участвующих районов.

Один из инструментов управления проектом — фасилитаторы. Это члены районных комитетов ПБ или просто волонтеры, которые прошли специальный тренинг и помогают жителям организовать и проводить собрания/ассамблеи и совещания «бюджетных делегатов». На всех мероприятиях они сохраняют нейтральность, т.е. не могут продвигать или защищать тот или иной проект. Они также являются постоянно действующим связующим звеном между жителями и комитетами ПБ, сотрудниками администраций, и в этом качестве содействуют в распространении информации и в разрешении конфликтов.

Важную роль в управлении/реализации нью-йоркской практики играют бюджетные делегаты — волонтеры, которые проходят соответствующий тренинг (в частности, изучают бюджетный процесс) и выполняют дополнительную работу, необходимую для превращения проектных идей в реальные завершённые проекты.

В частности, волонтеры участвуют в исследовании местных проблем и нужд, в приоритизации выдвинутых идей и разработке полных проектных предложений, информируют жителей о проектных предложениях и получают их отзывы, мониторят реализацию проектов. Бюджетные делегаты выдвигаются на ассамблеях граждан или самовыдвигаются, зарегистрировавшись на сайте проекта.

Обучение фасилитаторов и бюджетных делегатов организуют и проводят сотрудники мэрии (включая её отдельные службы) и представители Городского комитета ПБ.

Каждый район должен по возможности привлечь не менее 60 волонтеров (бюджетных делегатов и фасилитаторов).

МИЛАН

Реализация практики координируется Департаментом общественных услуг, участия и спорта мэрии Милана. В этой работе участвуют также другие подразделения мэрии, в частности, бюджетное управление, представитель мэра по вопросам доступной среды и кабинет мэра.

Важную роль играют районные муниципалитеты. Их задача — продвигать проект и вовлекать население. В частности, они:

- информируют граждан о процессах ПБ;
- предоставляют горожанам информацию о проблемах и возможностях территории района;
- организуют информационные/коммуникационные пункты для консультационной помощи гражданам или организациям в формулировке предложений, контактов со средствами массовой информации, организации голосования. Эти пункты могут быть размещены как в самих муниципалитетах, так и в других учреждениях (библиотеки, дома волонтеров и т. д.);
- предоставляют помещения и логистическую помощь желающим организовать публичные мероприятия или встречи;
- выбирают и объявляют стратегический приоритет для своей территории и присуждают проектам районные бонусные баллы (см. ниже) на этапе, предшествующем голосованию;
- участвуют в оценке и мониторинге реализации проектов-победителей.

Другой важный орган реализации практики – техническая комиссия. В неё входят технические специалисты администрации города и представители районных муниципалитетов. Комиссия участвует в технической доработке, оценке и мониторинге проектов.



Встреча технической комиссии с авторами проекта.
Источник: <https://bilanciopartecipativo.comune.milano.it/>

Лиссабон

Рисунок 4. Управление практикой ПБ в Лиссабоне

ПБ ЛИССАБОНА РЕАЛИЗУЕТСЯ РАСШИРЕННОЙ ВНУТРЕННЕЙ КОМАНДОЙ, СОТРУДНИЧАЮЩЕЙ СО ВСЕМИ ОРГАНИЗАЦИОННЫМИ СТРУКТУРАМИ



Перевод схемы; оригинал и источник: 10 Anos a dar voz aos cidadãos (<https://op.lisboaparticipa.pt>)

Практикой ПБ в Лиссабоне управляет команда ПБ²², которая входит в «Офис участия и голосования» Генерального секретариата мэрии города. Эта команда, состоящая из пяти сотрудников, координирует и направляет все процессы и процедуры практики, и является бэк-офисом, в котором все проектные предложения ПБ регистрируются и направляются муниципальным службам для технического анализа и дальнейшей разработки (см. Рис. 4).

Всего реализацией практик ПБ в Лиссабоне занимаются 65-70 человек. Кроме членов основной команды, это около 30 сотрудников различных технических департаментов администрации (инженерные и строительные подразделения, PR, закупки, и пр.), восемь представителей

политического уровня (заместители мэра, курирующие соответствующие направления деятельности администрации города) и по одному представителю от 24 общин города.

²² <https://liberopinion.s3.amazonaws.com/op.lisboaparticipa.pt/documentos/5b97c31535ae97000a430cf2/pUom9wTx.pdf>

2 Глава

Проектный цикл



Проектный цикл в рассматриваемой модели включает в себя несколько укрупненных блоков, представленных в Таблице 3.

Перед началом очередного цикла в каждом городе предусмотрен этап подготовки и планирования, который включает в себя уточнение параметров на очередной цикл, разработку и принятие операционной и регулирующей документации и т. д.

Весь цикл подготовки проектов от начала и до внесения проектного предложения в Городской совет занимает от 9 месяцев до года. Сроки отдельных этапов определяются объемом и продолжительностью работы на конкретном этапе, а также необходимостью обеспечить завершение процесса отбора проекта и подготовки технической документации в срок, когда начинается подготовка очередного годового городского бюджета.

В Таблице 3 представлены примерные даты реализации этапов проектного цикла для рассматриваемых кейсов, которые подробно описаны ниже. Однако надо иметь в виду, что приведенные данные по срокам и продолжительности отдельных этапов и цикла в целом (как и в случае мегаполисов) могут существенно меняться не только от практики к практике, но и от года к году. Например, цикл 2018-2019 годов в Лиссабоне начался значительно раньше обычного — 29 октября 2018 года, и голосование завершилось уже 28 апреля 2019 года. Т.е. были смещены не только начало и конец цикла, но и существенно сокращена продолжительность — до шести месяцев. Причины для этого могут быть самые разные: аккумулированный опыт, изменение объема финансирования, более опытные сотрудники, информированное население и т. д.

Таблица 3. Этапы реализации проектного цикла

Этапы проектного цикла	Комментарии	Париж	Нью-Йорк	Милан	Лиссабон (до цикла 2018-2019)*
1. Информационная кампания	В Нью-Йорке параллельно информационной кампании идет процесс активного набора и обучения волонтеров	Январь – начало февраля	Сентябрь – начало октября	Октябрь – середина декабря	Январь – апрель
2. Инициирование, разработка и подача проектных предложений (ПП)	Этап реализуется параллельно с первым и тесно с ним переплетается	Январь – начало февраля	Сентябрь – начало октября	Октябрь – середина декабря	Апрель – начало июня
3. Предварительный анализ, доработка или отсеивание ПП	В рамках этого этапа в Париже предусмотрен дополнительный этап (март-апрель) совместной доработки и агрегирования выдвинутых ПП. В Лиссабоне предусмотрен дополнительный этап для возможной подачи жалоб и апелляций.	Март – июль	Октябрь – февраль	Декабрь – февраль	Июнь – конец сентября
4. Обнародование ПП и голосование		Сентябрь	Апрель	Середина марта – апрель	Октябрь – середина ноября
5. Окончательная подготовка и утверждение ПП. Включение в городской бюджет		Сентябрь – Декабрь	Май – июнь	Май – конец года	После середины ноября
6. Реализация победивших проектов	Параллельно идет мониторинг и оценка проектов	С января следующего года	С июля	С января следующего года	С января следующего года

* Цикл практики в 2018-2019 гг. существенно смещен: он был запущен 29 октября 2018 г., а голосование завершено 28 апреля 2019 г.

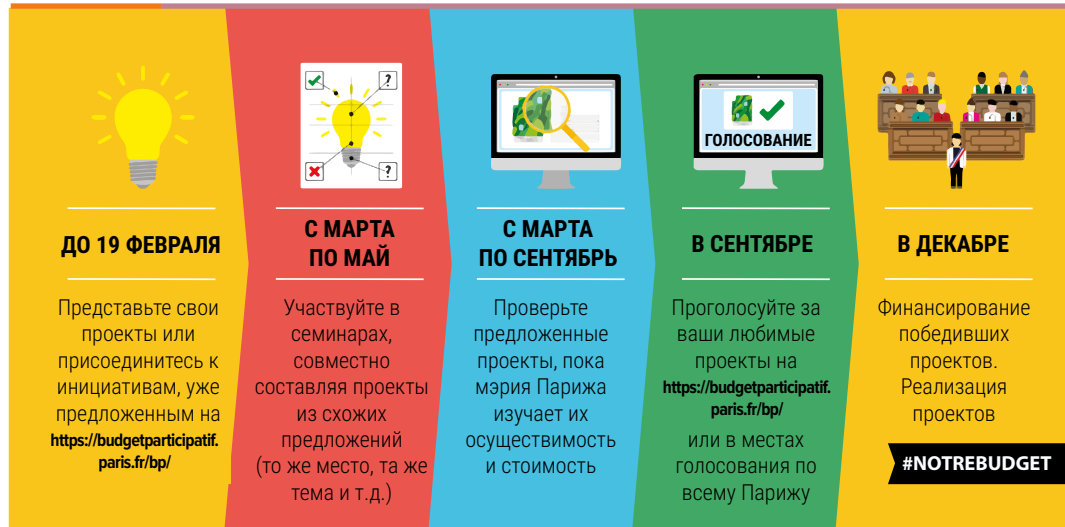
Париж

Укрупненный план-график мероприятий (Рис. 5) в рамках парижской практики ПБ 2019 года²³:

- 7 января – 3 февраля: регистрация своих проектных предложений или присоединение к уже предложенным проектам.
- С марта по май: собрания/семинары по обсуждению, совместной доработке/агрегированию выдвинутых проектных предложений.
- С марта по июль: скрининг и технический анализ предлагаемых проектов.
- С 11 июля: ознакомление с проектами, вынесенными на общее голосование.
- 6–22 сентября: голосование на сайте budgetparticipatif.paris или в пунктах голосования по всему городу.
- С сентября по декабрь: доработка технической документации и окончательная подготовка проекта.
- В декабре: финансирование победивших проектов, внесенных в утвержденный бюджет Парижа. Начало реализации утвержденных проектов.

²³ <https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/jsp/site/Portal.jsp>

Рисунок 5. Календарь мероприятий ПБ в Париже для участвующих в практике граждан



Перевод изображения; оригинал и источник: руководство по подаче идеи в ПБ Парижа. https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/document?id=6788&id_attribute=192

Нью-Йорк

В целом план-график мероприятий в рамках практики ПБ в Нью-Йорке совпадает с парижским. Основное отличие в том, что мероприятия здесь начинаются в сентябре предшествующего года и голосование заканчивается в апреле, с тем, чтобы уже в мае представить проектное предложение в мэрию для включения в бюджет (см. Рис. 6).

Рисунок 6. Календарь мероприятий ПБ в Нью-Йорке

ГРАФИК: ЧТО КОГДА ПРОИСХОДИТ?

Процесс ПБ включает серию встреч, которые вписываются в цикл годового бюджета города. Цикл 2017-2018 годов состоит из 5 основных шагов, которые начинаются в июле 2017 и продолжаются в 2018 году.



Перевод изображения; оригинал и источник: «Свод правил партисипаторного бюджетирования» Нью-Йорка.

МИЛАН

Этапы цикла проекта ПБ в Милане в основном такие же, как и в предыдущих двух случаях. В цикле 2017-2018 годов был установлен следующий план-график:

- Октябрь – середина декабря 2017 года: выдвижение и регистрация проектных идей и их превращение в предварительные предложения. Предварительный отсев проектных идей, не подходящих по каким-то техническим причинам.
- Декабрь – февраль 2018 года: доработка выдвинутых идей — работа граждан, выдвинувших проектные предложения, со специалистами муниципалитета.
- Параллельно жители ставят «лайки» доработанным проектам на сайте практики.
- Середина марта – середина апреля: голосование, в котором может принять участие каждый желающий (включая приезжих).
- Май – конец цикла: утверждение проекта, включение в муниципальный бюджет и начало реализации.

Одновременно заинтересованные лица могут мониторить весь процесс реализации проекта и получать информацию по всем этапам.

Лиссабон

Работы, связанные с очередным циклом ПБ в Лиссабоне, начинаются в январе–марте, когда в мэрии проводится оценка цикла прошедшего года, публикуются отчеты и начинается подготовка к новому циклу. Последняя, в частности, включает в себя определение правил и условий, которые будут действовать в очередном цикле, а также принятие решения об объеме средств, выделяемых на проект.

Годовой цикл инициирования, подготовки, согласования и утверждения проектов ПБ привязан к бюджетному процессу и длится с марта по декабрь (см. Рис. 7²⁴). Он включает в себя следующие этапы (даты приведены для цикла 2017-2018 годов):

- 18 апреля – 11 июня: регистрация граждан и выдвижение проектных предложений.
- 19 июня – 24 сентября: отсев неприемлемых проектных предложений. Технический анализ, доработка и, возможно, объединение предложений муниципальными службами.

Рисунок 7. Примерный годовой цикл выдвижения, подготовки и отбора проектов (2010 г.)



Перевод изображения; оригинал и источник: <https://op.lisboaparticipa.pt>

²⁴ Lisbon City Council, 2010; <http://journals.openedition.org/factsreports/docannexe/image/3363/img-1.jpg>

- 28 сентября – 4 октября: подготовка списков и публикация проектов. В этот период возможно обжалование решений.
- 17 октября — 22 ноября: голосование.
- После 22 ноября проекты-победители окончательно анализируются и технически дорабатываются, и затем представляются в мэрию для включения в муниципальный бюджет и план мероприятий.
- После утверждения бюджета и плана городским советом проводится публичная презентация проектов-победителей.

2.1. Информационная кампания

Подробная информация о практике ПБ и о механизмах возможного участия в них в крупных городах распространяется в основном через специальные страницы на сайтах городских/районных советов, через НПО/ассоциации, регулярно сотрудничающие с мэрией или посредством волонтеров.

Распространяется как информация о проекте в целом и о возможностях для участия граждан на его различных этапах, так и о результатах уже реализованных проектов.

Мероприятия по распространению информации планируются и реализуются таким образом, чтобы постараться вовлечь в практику всё население, и в первую очередь – уязвимые и маргинализированные группы. В частности, все материалы переводятся на нетитульные языки, которыми владеет заметная часть населения города (района). Чтобы рассказать им о практике ПБ и способах донести свое мнение и повлиять на принятие решений, лучше всего выбирать средства коммуникации, которыми эти группы активно пользуются (например, визуальная и печатная информация в часто посещаемых ими местах или посты в онлайн-сообществах).

Париж



Комплект информационных материалов для онлайн-медиа включает баннеры, логотипы, афиши, буклеты и флаеры.

Источник: <https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/la-demarche-sommaire.html>

В соответствии с «Уставом партисипаторного бюджетирования» мэрия Парижа принимает все необходимые меры, направленные на то, чтобы горожане получили информацию о практике ПБ и приняли в ней участие. Мэрия организует на уровне города необходимые информационные мероприятия и помогает органам муниципальной власти на уровне округов организовать и проводить их локально.

В число этих мероприятий входят, в том числе:

- необходимое количество ассамблей и собраний населения, тематических семинаров, ознакомительных обходов территорий;
- разработка и внедрение в рамках «Народного университета активного гражданства» учебного курса, посвященного вовлечению граждан в ПБ;
- проведение тренингов на предварительно организованных площадках, чтобы удовлетворить потребности всех округов.

Окружные комитеты обеспечивают информирование и инициируют участие населения на уровне округа. Информационные материалы и соответствующие инструменты (интернет и другие медиаресурсы и т. д.) предоставляются в их распоряжение мэрией. Особое внимание уделяется мобилизации и вовлечению в проект молодежи и представителей более бедных районов.

Нью-Йорк

В документах, которые регулируют реализацию практики, на каждый участвующий в проекте район накладываются обязательства по распространению информации. В частности:

- Каждый район готовит свой план информационной работы. Помимо прочего, в этот план включаются мероприятия по информированию на этапах проведения собраний по районам, проектных выставок и проведения голосования. План предполагает охват всех микрорайонов района и призван обеспечить условия для вовлечения уязвимых групп населения, или групп, гражданские права которых обычно ограничены.
- Все информационные материалы должны переводиться на все наиболее распространенные языки района. Как правило, это испанский, китайский, французский, креольский, корейский, русский, польский, греческий, идиш, бенгальский.
- Все публичные мероприятия должны анонсироваться не менее чем за две недели вперед — онлайн и через размещенные в посещаемых местах плакаты и листовки.
- Районные отделения должны привлекать НПО/общинные организации и координировать их деятельность с целью распространения информации о мероприятиях.
- В информационную систему должны входить социальные сети и традиционная пресса, в том числе средства передачи информации, используемые местными этническими группами. Районные офисы должны выпускать свои информационные бюллетени, которые, в частности, будут рассылаться участникам по почте.

МИЛАН

Информация о проекте распространяется практически всеми участниками проекта: мэрией, районными муниципалитетами и самими гражданами/ассоциациями, подающими предложения.

Информация от муниципальных органов размещается на сайте проекта, и в информационно/коммуникационных пунктах. Кроме того, на всех этапах проекта, от запуска проекта и вплоть до голосования, граждане и ассоциации, подающие проектные предложения, сами организуют различные мероприятия (собрания, вечеринки, пикники, обход территории, изготовление печатных материалов, и т. д.), цель которых – обмен информацией, выбор, формулировка и доработка проектов, презентация проектов и т. д. В этом им активно помогают районные муниципалитеты, предоставляя место для проведения мероприятия, помогая с логистикой и фасилитацией).

Муниципалитеты Милана и районов внимательно анализируют профиль зарегистрированных участников ПБ и целенаправленно работают над вовлечением отдельных целевых групп: молодежи, инвалидов, и т. д.

Лиссабон

Мэрия Лиссабона принимает все необходимые меры, направленные на информирование населения и его широкое вовлечение в ПБ.

Здесь практика ПБ предполагает широкое использование информационных технологий. Жители могут получать всю информацию о проекте и участвовать в процедурах посредством специального портала <https://www.lisboaparticipa.pt/>. В частности, там публикуются отчеты и «Условия участия» (Normas de Participação) по годам, и подборки документов — «Комплект для участия» (Kit de Participação) и «Комплект для коммуникации и голосования» (Participation Kit и Kit Comunicação_Votação), а также постеры, флаеры, баннеры и т.д.²⁵ (см. Рис. 8 — рекламный баннер в период голосования).

Кроме того, мэрия организует и проводит необходимые информационные мероприятия, которые, в частности, включают в себя ассамблеи/собрания населения (см. ниже) и тематические семинары, а также распространяет информацию о ПБ на всех мероприятиях, связанных с участием населения.

Даты и место проведения всех этих мероприятий публикуются на сайте проекта. Эти мероприятия позволяют расширить сферы участия населения и включить в нее граждан, у которых есть проблемы с доступом к цифровым источникам информации.

²⁵ <https://op.lisboaparticipa.pt/documentos>

Рисунок 8. Приглашение участвовать в голосовании, цикл 2017 года



Источник: <https://lisboaparticipa.pt/>



Фотозона с логотипом практики Лиссабона.

Источник:

<https://joinup.ec.europa.eu/collection/eparticipation-and-evoting/document/where-better-invest-public-money-city-lisbon-lets-citizen-decide-lisboa-participa>

2.2.

Инициирование, разработка и подача проектных предложений

Инициирование и подача проектных предложений в больших городах организованы достаточно гибко. Предложения могут подавать как частные лица, так и общественные организации и объединения. При этом практически не ставится ограничений, связанных с национальностью, возрастом, социальным статусом или знанием языка.

Предложения могут формулироваться на собраниях населения. Во всех рассматриваемых практиках предложение можно подать как онлайн (на соответствующем сайте городского совета), так и в бумажном виде.

Формат подаваемой заявки в большинстве случаев достаточно прост: как правило, она включает в себя только название, указание места возможной реализации и краткое описание идеи проекта.

Париж

В Париже примерно треть проектных предложений выдвигаются группами или ассоциациями граждан (см. Вставку 9), остальные — частными лицами. Предложение может подать каждый парижанин: нет ограничений ни по возрасту, ни по гражданству, ни по знанию языка, ни по какому-либо другому критерию²⁶. Единственное условие – необходимо зарегистрироваться на сайте paris.fr, что делается бесплатно и достаточно просто (требуется ввести имя, возраст, адрес, электронный адрес).

²⁶ «Хартия Партиципаторного Бюджетирования»
<https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/la-demarche-sommaire/charte.html>

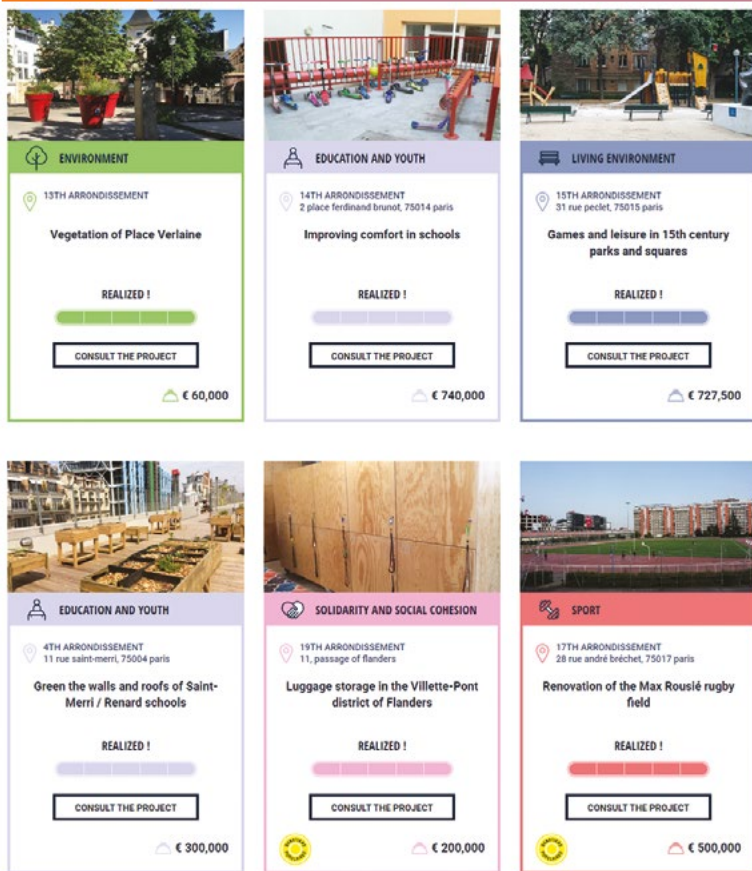
ВСТАВКА 9. ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО ФРАНЦИИ

Гражданское общество Франции основывается на сотнях тысяч ассоциаций – общественных объединений, которые создаются самими гражданами для решения важных для общества проблем.

Каждый год регистрируется несколько десятков тысяч ассоциаций (см. например, [Study on Volunteering in the European Union](http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/national_report_fr_en.pdf), http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/national_report_fr_en.pdf).

Ассоциации действуют в самых разных сферах: культура, образование, спорт, решение социальных проблем и т. д.

В самом Париже зарегистрировано около 60,000 ассоциаций, и мэрии Парижа и его округов регулярно взаимодействует примерно с 20 тысячами реально действующих ассоциаций. По статистике мэрии, около полумиллиона жителей Парижа (т. е. более 20% населения) участвуют в жизни ассоциаций как волонтеры.



Проектные предложения на сайте парижской практики ПБ.

Источник: <https://budgetparticipatif.paris.fr/>

Заявители формулируют проектную идею сами в отличие от пилотного проекта, в котором участникам предлагалось выбирать их из готового списка идей.

Вплоть до 2018 года проектные предложения можно было подать либо онлайн, либо в бумажном виде в мэрию района. В 2017 году около 60% было подано онлайн, около 40% в бумажной форме. В настоящее время предложения подаются только онлайн²⁷.

Онлайн-регистрация проектных предложений или присоединение к уже предложенным проектам производится на сайте

<https://budgetparticipatif.paris.fr/>.

Проектное предложение подается по стандартной форме. В ней указывается

- Контактная информация заявителя: имя, фамилия, адрес, год рождения, адрес электронной почты. Указывается также является ли заявитель просто жителем или представляет какую-то группу граждан.

²⁷<https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/la-demarche-sommaire/charte.html>

- Конкретная территория, на которой предлагается реализовать проект (указывается также, является проект общегородским или окружным).
- Описание проекта: постановка проблемы (например, недостаточно зелени, нет пешеходных переходов или они небезопасны); мероприятия по решению проблемы; желательно включать также фото и видео.
- В заявку не обязательно включать информацию о стоимости проекта.

Все проектные предложения выставляются на соответствующий сайт муниципалитета. Предложения, поданные в бумажном виде, оцифровываются сотрудниками муниципалитета.

Нью-Йорк

Каждый желающий может выдвинуть свою проектную идею для реализации в районе, который участвует в практике ПБ, через инструмент Online idea map (<https://shareabouts-pbnyc-2018.herokuapp.com/page/about>). Можно также поддержать идею, которую выдвинули другие.

Для того, чтобы подать предложение (как и для того, чтобы стать бюджетным делегатом) граждане должны быть связаны с районом тем или иным образом: проживать или работать, иметь бизнес, учиться в школе или быть родителем ученика какой-либо школы в районе и т. д. Единственное ограничение — заявитель или бюджетный делегат должен быть не моложе 11 лет.



Выдвижение проектных предложений на собрании в Нью-Йорке.
Источник: <https://council.nyc.gov/pb/>

Кроме регистрации на сайте проектные предложения могут выдвигаться на собраниях граждан. Для этого в каждом участвующем районе организуются следующие мероприятия:

- По меньшей мере три общих собрания с участием заинтересованных граждан.
- По меньшей мере четыре специальных собрания с участием представителей уязвимых или маргинализированных групп населения (например, молодежь, иммигранты, не говорящие на английском языке, пожилые или жители социальных домов).
- Неформализованный сбор идей на других публичных мероприятиях и в местах высокой концентрации членов перечисленных выше групп.

В процессе проведения этих мероприятий волонтеры и сотрудники районных администраций передают участникам необходимую информацию о практике ПБ: описание процедур, возможные механизмы участия граждан, ранее предложенные и финансируемые проекты, важность равных возможностей и включенности всех групп населения в практику. Они также собирают проектные идеи и набирают бюджетных делегатов и других волонтеров.

МИЛАН



Жители Милана обсуждают проект перед его отправкой на сайт практики ПБ.

Источник: презентация вице-мэра Милана Лоренцо Липпарини.

Проектные предложения в миланском ПБ могут выдвинуть все желающие, если они старше 15 лет и проживают, учатся или работают в Милане. Для этого они должны зарегистрироваться на сайте практики. Предложения подаются только в электронном виде.

Проектные предложения в миланском ПБ – не просто проектные идеи, а достаточно проработанные документы, подготовленные по стандартной форме. Они должны включать в себя описание проекта, описание групп благополучателей, предварительный бюджет, первичный технический анализ и так далее. Основная причина такого подхода – желание отфильтровать огромное число недоработанных, неприемлемых проектных идей, которые были получены в проектном цикле 2016 года.

Чтобы заявители могли подготовить более качественные проекты, им предоставляется база данных с примерами проектов, которые могут быть профинансированы, и инструмент для примерной оценки стоимости проекта. Кроме того, при подготовке заявки каждый заявитель может использовать чек-лист, на основе которого эта заявка впоследствии будет оцениваться муниципалитетом. В результате качество заявок в 2018 году существенно выросло по сравнению с 2016 годом.

Могут быть предложены и межрайонные проекты (например, мост через разделяющую районы реку). Тогда группы из каждого района координируют свои действия и фактически подают два связанных между собой предложения.

В текущем цикле гражданами было выдвинуто около 300 предложений. Часть из них была на этом этапе отсеяна по техническим причинам. Остальные 242 предложения перешли на следующий этап.

Лиссабон

Выдвигать проекты и принимать участие в голосовании могут все жители старше 18 лет (в цикле 2018/2019 годов — старше 16 лет), имеющие отношение к городу: жители города независимо от гражданства, включая студентов, работников, представителей деловых кругов и организаций гражданского общества, а также временно проживающих в городе.



Общественное собрание в Камполиде, районе округа Лиссабона.

Источник: <https://www.facebook.com/jfcampolide/posts/1679268832097542>

Для более эффективного управления ПБ с 2012 года проводятся общественные собрания (*sessões participativas*), где каждый гражданин может получить ответы на вопросы, а также сформулировать, предложить и обсудить проектные предложения. На собраниях проходят круглые столы с модераторами из мэрии Лиссабона или приглашенными специалистами, которые организуют обсуждение конкретных предложений.

Организаторы практики считают очень важным прямой контакт представителей власти с гражданами, а также встречи граждан «лицом к лицу». Это позволяет дать разъяснения по приемлемости идей, выдвигаемых в рамках ПБ и их соответствию полномочиям муниципалитета; предоставить конкретную и целенаправленную информацию; презентовать и обсудить конкретные идеи, создать «сообщества сторонников» вокруг выдвигаемых предложений и, в конечном счете, сразу отсеять неприемлемые предложения и улучшить качество выдвигаемых. Предложения, относительно которых достигнут консенсус, вносятся в общий список предложений и в дальнейшем анализируются, обрабатываются рабочей группой ПБ в мэрии и превращаются в проекты.

Для того, чтобы выдвинуть проектное предложение или проголосовать, граждане должны зарегистрироваться на сайте www.lisboaparticipa.pt. Сделать это можно лично на собраниях граждан или других мероприятиях в рамках ПБ. Выдвинутые очно предложения в дальнейшем также выставляются на сайт ПБ с пометкой, что они внесены на собрании. Чтобы стимулировать участие населения в собраниях, их участникам дается возможность выдвинуть сразу два предложения (онлайн можно подать только одно).

Все предложения должны соответствовать условиям, сформулированным в ежегодно публикуемых «Правилах участия». В последние несколько лет ежегодно выдвигается около 500-600 проектных предложений, примерно 60% из них подаются онлайн (см. Таблицу 4 в разделе 2.4).

2.3.

Предварительный анализ, доработка или отсеив проектных предложений

Проектные предложения, выставляемые на общее голосование, готовятся на основе проектных идей, выдвинутых населением. Работа по подготовке предложений проводится представителями населения в сотрудничестве со специалистами соответствующих районов/округов. Объем работы, которую берет на себя администрация районов, и работа, которая выполняется представителями населения, несколько разнятся от случая к случаю.

Так, в Париже рабочая группа администрации проводит всю необходимую подготовку и только согласовывает с населением её результаты. Это приводит к тому, что и городская, и районные администрации вынуждены в дополнение к своим прямым обязанностям рассматривать и обрабатывать несколько тысяч проектных идей.

В Нью-Йорке основную работу выполняют представляющие население бюджетные делегаты, а специалисты администрации включаются в работу по мере необходимости. В Милане применяется подход, который позволяет изначально отсеивать неприемлемые предложения, что сразу позволяет сократить число заявок до разумного. Кроме того, техническая комиссия активно работает с заявителями и поддерживающими их гражданами, чтобы улучшить качество проектов и объединить схожие идеи в один проект.

Во всех практиках установлены четкие критерии, по которым проектные идеи могут быть признаны неприемлемыми и отклонены. Критерии оценки и приоритизации доработанных проектных предложений менее четкие, поэтому на голосование выставляется большое количество разнообразных проектов. В ходе окончательного отбора проектов это позволяет сделать упор не на мнение специалистов администраций, а на мнение населения.

Париж

Городской комитет ПБ (см. раздел 1.5 «Управление практикой») рассматривает предложения и отклоняет некоторые из них.

Рабочая группа мэрии собирается раз в две недели, чтобы рассмотреть проектные предложения (сгруппированные по тематике). Часть проектов отклоняется, а другие направляются на дальнейшее рассмотрение и доработку в соответствующие подразделения мэрии.

Возможные причины отказа: идеи не соответствуют заранее утвержденным критериям; проект предполагается осуществлять в рамках других программ, а не практик ПБ; предложение не может быть реализовано по техническим причинам.

Критерии для отклонения проектной идеи следующие:

- проект не соответствует общественным интересам, является явно незаконным, дискредитирующим или дискриминационным;
- проект находится вне рамок полномочий муниципалитета;
- проект не является инвестиционным (ремонт или строительство);
- созданная в рамках практики инфраструктура потребует больших расходов на содержание и эксплуатацию.

Соответствующими подразделениями мэрии Парижа/округов проводится также предварительный технический анализ и, возможно, отклонение предложений. Примеры «технических» причин таких отказов:

- проект предполагает роспись стены частного дома, однако хозяин не согласен;
- архитектурный отдел не дает согласия на проект из-за дисгармонии с общим архитектурным обликом города.

По техническим причинам некоторые проекты отвергаются уже после голосования.

Результаты предварительного анализа проектных предложения выставляются на сайт мэрии.



Рабочие группы граждан и ассоциаций по совместной доработке проектов.

Источник: мэрия Парижа, публикация Ива Кабанна «Participatory Budgeting in Paris: Act, Reflect, Grow»

https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/plugins/download/PB_in_Paris.pdf

Предварительно отобранные схожие проекты объединяются (на сайте можно видеть, какие именно предложения сводятся вместе) и дорабатываются. При необходимости проводится работа со всеми инициаторами/авторами проектов. Если нужно, проводятся дополнительные собрания граждан, инициировавших проекты. В них участвуют граждане или ассоциации, предложившие схожие проекты, а также уполномоченные сотрудники мэрии. Этим объясняется то, что несколько тысяч проектных идей сводятся к существенно меньшему числу проектов. Так, в 2016 году 3 200 проектных идей были объединены в 219. В результате существенно снижается нагрузка на сотрудников мэрии, дорабатывающих проекты. Кроме того, они из изолированных, локальных проектов превращаются в общегородские²⁸. Один из недостатков этого процесса — это то, что при слиянии некоторые проекты теряются.

В мэриях (как городской, так и в окружных) нет специальных отделов, которые занимаются практикой ПБ: проектами занимаются разные отделы — каждый в рамках своих полномочий. Сотрудники мэрий участвуют в процессе доработки проектов достаточно эффективно, потому что:

- муниципальные службы имеют возможность дополнять/улучшать проекты;
- мэр Парижа лично следит за реализацией практики и, в частности, затем, насколько эффективно работают чиновники.

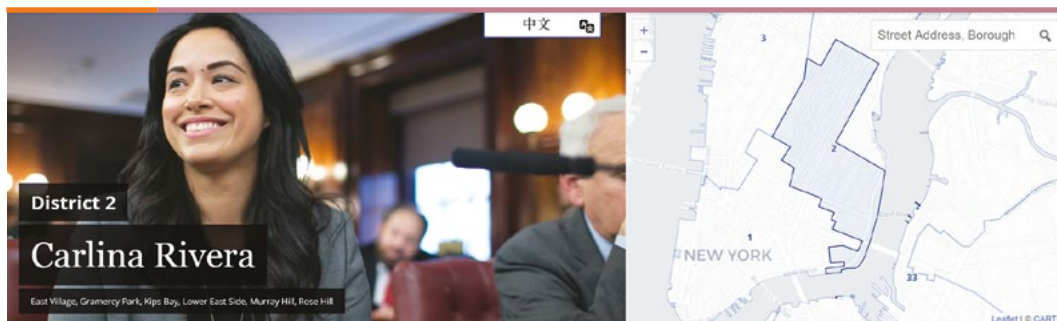
Предварительно отобранные и обработанные проектные предложения включаются в бюллетени для голосования и выставляются на сайт муниципалитета.

²⁸ Cabannes, Yves; Participatory Budgeting in Paris: Act, Reflect, Grow
https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/plugins/download/PB_in_Paris.pdf

Нью-Йорк

В нью-йоркской практике ПБ предварительный анализ и доработка проектных предложений в каждом районе осуществляется комитетами, состоящими из бюджетных делегатов. При этом в каждом районе формируется несколько комитетов: территориальные, тематические (транспорт, здравоохранение, образование, культура и т. д.), по работе с различными группами (демографическими: молодежь, пожилые и т. д., этническими, иммигрантами, неанглоговорящими). Каждый бюджетный делегат сам выбирает комитет, в работе которого он будет принимать участие.

Каждый комитет должен иметь одного-двух обученных фасилитаторов (обычно это районные специалисты).



The screenshot shows a webpage for District 2 of the Participatory Budgeting Cycle 9. On the left, there is a photo of Carlina Rivera, a woman with long dark hair, smiling. Below her name, it lists the districts covered: East Village, Gramercy Park, Kips Bay, Lower East Side, Murray Hill, and Roosevelt Hill. On the right, there is a map of New York City with District 2 highlighted in blue. The map includes a search bar for 'Street Address, Borough' and a 'NEW YORK' label. Below the main content, there are three blue buttons: 'Learn more about PB NYC', 'COVID-19 Updates + Resources', 'Biography', 'Sign up for our Newsletter', and 'Follow Carlina on Social Media'.

Страница бюджетного делегата на сайте Городского совета Нью-Йорка.

Источник: <https://council.nyc.gov/>

Члены комитетов — бюджетные делегаты — как правило, встречаются еженедельно и регулярно общаются между собой по телефону или электронной почте. Они также активно сотрудничают с соответствующими городскими службами и членами городского совета для подготовки качественных проектных предложений на основе выдвинутых проектных идей. В своей работе они используют «Инструмент для ранжирования идей», который позволяет оценить и выбрать наиболее приоритетные проекты. Основные критерии оценки — это потребность, степень воздействия и осуществимость проекта.

Отобранные и доработанные проектные предложения комитеты направляют в администрацию района в установленный срок (в цикле 2018-2019 годов — 16 февраля). При необходимости специалисты районов могут дать свои рекомендации по доработке полученных предложений.

Специалисты районного аппарата депутата Городского совета и администрации города могут принять решение ограничить число проектных предложений, выдвигаемых каждым комитетом.

Согласованные с городскими и районными службами проектные предложения еще раз обсуждаются с населением. Для этого районная администрация может инициировать вторую волну собраний населения, организовать выставку проектов и в обязательном порядке опубликовать проектные предложения на сайте практики. Мнение и предложения участников обсуждений учитываются при подготовке окончательных вариантов проектных предложений, которые выставляются на голосование благополучателей.

Милан

В каждом районе муниципалитет приглашает граждан, которые подготовили и зарегистрировали проектные предложения, на рабочую сессию. Если предложение подаётся группой людей, на сессию приглашают не более трех человек от группы.

Всего в таких собраниях участвует около 200 человек. После общей сессии участники делятся на девять групп (по одной на каждый районный муниципалитет внутри Милана) и вместе со специалистами обсуждают проекты.

Кроме обсуждения непосредственно во время сессии, граждане могут прислать по электронной почте свои комментарии и предложения, на которые им отвечают по телефону. Если предложения присланы до сессии, их обсуждают на ней очно. Всего в 2018 году было получено около 1 100 таких комментариев.

После того, как проектное предложение размещено на сайте, сам заявитель не может его редактировать. Но сотрудники муниципалитета находятся в контакте с ним, поэтому заявитель может учесть полученные предложения и сделать сотруднику администрации запрос на изменение.



Рабочая сессия с авторами проекта по строительству дорожек для велосипедистов и пешеходов.

Источник: <https://bilanciopartecipativo.comune.milano.it/>

В процессе этой работы проекты по возможности агрегируются, дорабатываются с технической точки зрения и превращаются в полноценные проектные предложения.

Параллельно с доработкой проектов зарегистрированные граждане ставят проектам свои «лайки» на сайте практики (в этом году их набралось около 18 тысяч). По результатам этих «лайков» в 2018 году из 242 предложений было выбрано порядка шестидесяти, которые были представлены на общее голосование.

После общественного обсуждения и доработки проектов при необходимости некоторые проекты проходят экспертизу еще и со стороны технической комиссии администрации муниципалитета, и на голосование выставляются уже полностью готовые проекты.

Лиссабон

Все зарегистрированные предложения рассматриваются, анализируются и дорабатываются соответствующими техническими подразделениями муниципалитета. Предложения, которые технически неосуществимы или не относятся к сфере компетенции мэрии, отклоняются. Похожие предложения, внесенные разными группами населения, объединяются в один проект, относящийся к большей территории или ко всему городу. Кроме того, проекты дополняются необходимыми сметами, уточняются сроки выполнения и другие детали.



Заседание рабочей группы ПБ, Лиссабон.

Источник: презентация Сандры Годиньо, директора Департамента взаимодействия с гражданами и участия, мэрия Лиссабона

Чтобы снизить степень недоверия населения к объективности процесса отбора и доработки проектов, перед тем как отклонить проект или объединить его с другим, рабочая группа связывается с теми, кто подал заявку и объясняет им причины своего решения. Доработанные предложения размещаются на сайте практики для обсуждений и общегородского голосования.

Особенностью практики ПБ в Лиссабоне является то, что здесь разработан и действует механизм обжалования технических решений муниципалитета. В частности, в цикле практики устанавливается период времени от публикации доработанных предложений до голосования, когда граждане (не только заявители) могут посредством электронных писем прислать свои возражения или объяснения по поводу проектов, которые предлагается отклонить или объединить с другими. Все предложения или претензии рассматриваются соответствующими муниципальными службами. При необходимости в проекте делаются соответствующие изменения. Заявители информируются о принятом решении.

Доработанные и согласованные таким образом проекты включаются в бюллетени для голосования и выставляются на сайт муниципалитета осенью каждого года. В списки для голосования каждый год попадают примерно 30-35% выдвинутых проектных предложений (см. Таблицу 4 в разделе 2.4).

2.4. Обнародование проектных предложений и голосование

Голосование в данной модели организуется отдельно в каждом районе. Оно может проходить как онлайн на сайтах городской/районной администрации, так и очно в специально организованных стационарных или мобильных пунктах голосования.

Имеют право голосовать не только жители района, но и те, кто работает в районе или учатся там. Не установлены ограничения по социальному статусу, этнической принадлежности, знанию языка или гражданству. Ограничений по возрасту тоже нет либо они очень мягкие. Принимаются специальные меры, чтобы обеспечить возможность голосования для всех групп населения. В частности, бюллетени и информационные материалы переводятся с титульного языка на другие представленные в районе языки, а мобильные пункты голосования часто располагаются в местах, активно посещаемых уязвимыми или маргинализованными группами населения.

Как правило, каждый голосующий может проголосовать не за один, а за несколько проектов. Результаты голосования публикуются на сайтах, на которых организовано голосование. Организаторы могут дополнительно уведомлять заявителей о результатах.

Париж

Каждый бюллетень включает в себя как общегородские проектные предложения (в 2017 году – 35), так и окружные (в среднем – 40 на округ).

Гражданин выбирает из списка 10 проектов: пять общегородских и пять – в своем округе.

В бюллетене выделяются цветом проекты, которые реализуются в районах, более других нуждающихся в поддержке (и/или проблемных с точки зрения городской мэрии).



Передвижные станции голосования в Париже.

Источник: <https://france3-regions.francetvinfo.fr/paris-ile-de-france/paris/budget-participatif-de-paris-la-liste-des-projets-retenus-818421.html>

В голосовании могут участвовать все, кто живет в Париже независимо от возраста, гражданства, социального статуса и т. д. В голосовании, как правило, участвует значительная часть населения. Так, в 2016 году проголосовало 159 тыс. человек, а в 2017 году – уже 167 тысяч (7% населения), из них 68 тысяч составили школьники и студенты.

Голосование проводится как онлайн (на сайте budgetparticipatif.paris), так и очно. Очное голосование проводится в первую очередь на избирательных участках в мэриях округов, а также в школах и других публичных местах. Для этого устанавливается около 200 урн для голосования. Кроме того, есть и мобильные урны, которые устанавливаются

ливаются в посещаемых местах, и могут передвигаться с места на место (например, на специальных велосипедах). Организацией и проведением очного голосования занимаются сотрудники мэрий и дополнительно нанятые специально подготовленные люди (около ста человек). Организация мероприятий, где можно голосовать очно, приводит к тому, что год от года число очных голосов увеличивается: примерно 40% в 2015 году, 50% в 2016 году и 60% — в 2017 году.

Сопровождением интернет-платформы практики ПБ, в том числе и модуля для голосования, занимаются два сотрудника городской мэрии. Для подсчета голосов используются простые инструменты, которые позволяют в первом приближении фильтровать онлайн голосование, т.е. контролировать возможные накрутки. Разработаны и более сложные и эффективные инструменты против накруток, но они слишком затратные и практически не применяются. Считается, что поскольку проекты маленькие, не будет желающих массово жульничать с онлайн-голосованием.

Всего в год отбирается и реализуется около 200 проектов: 188 – в 2015 году, 219 – в 2016 году и 197 – в 2017 году.²⁹

²⁹ https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/jsp/site/Portal.jsp?page=search-solr&conf=list_projects&sort_order=asc&sort_name=2242618075285018972_random&query=*:*

Нью-Йорк

В нью-йоркской практике ПБ в голосовании могут участвовать жители с 11 лет и старше без ограничений по гражданству, социальному статусу, владению английским языком, уровню доходов. Еще в 2015-16 годы в голосовании можно было участвовать с 14 лет. Голосуют не только жители района, но и те, кто в нем работает, а также родители детей, учащихся в школах этого района. На общих основаниях могут голосовать и бюджетные делегаты.

Каждый избиратель может выбрать пять проектов.

Голосовать в 2018 году можно было онлайн на сайте Городского совета или очно с использованием всех возможных механизмов – от цифровых устройств для голосования на избирательных участках до мобильных серверов для голосования с использованием специальных устройств, предоставленных компаниями Microsoft и Google. Каждый район должен организовать как стационарные (не менее двух), так и мобильные (не менее четырех) пункты голосования. Последние должны располагаться в наиболее посещаемых местах, особенно там, где много представителей уязвимых/маргинализированных групп. Голосовать можно и в районном офисе депутата Городского совета.

Каждый район может организовать заочное голосование для тех, кто по объективным причинам не может участвовать в очном голосовании: для инвалидов, жителей, временно находящихся за пределами города, или избирателей с ограниченной подвижностью. Жителям, которые обращаются с просьбой о проведении заочного голосования, бюллетени могут быть отправлены по почте. Эти бюллетени должны быть пронумерованы, а информация по этим избирателям должна отслеживаться, чтобы избежать двойного учета голосов. Бюллетени должны быть возвращены в районный офис лично или по почте до конца периода голосования.

Все результаты голосования должны быть опубликованы.

Чтобы обеспечить равный доступ для всех жителей района, проекты, выставленные на голосование, должны быть переведены как минимум на четыре языка, которые представлены в округе. Городской комитет ПБ привлекает для этого дополнительные ресурсы.

Во всех районных офисах используется стандартизованная система голосования. Чтобы обеспечить единый стандарт и качество голосования, весь процесс администрируют специалисты по проведению голосований прошедшие обучение.

По результатам голосования в каждом районе составляется ранжированный список, и из него выбираются проекты, получившие наибольшее число голосов, и суммарная стоимость которых сравнима с выделенными депутатом из дискреционного бюджета средствами. Если остаток доступных средств не покрывает полностью расходы на следующий по списку проект, депутат пытается найти для него дополнительные средства. Если это невозможно, средства выделяются на следующий по списку проект, который по стоимости укладывается в объем доступных средств.

В цикле 2015-2016 годов в проекте участвовало 28 районов, всего было выделено 38 млн долларов. В голосовании приняли участие 67 тысяч горожан. Было подано 379 заявок, 132 из которых были отобраны в результате голосования. В цикле 2016-2017 годов эти цифры значительно выросли: 31 район, примерно 40 млн долларов и рекордные 102800 поданных голосов.



Очное голосование в Нью-Йорке.
Источник: фото авторов текста.

МИЛАН

В голосовании по подготовленным и предварительно отобранным предложениям принимают участие те категории граждан, которые могут выдвигать проекты и которые прошли регистрацию для голосования. Для регистрации используются фискальный код гражданина и номер телефона.

Голосование – очное (в районных офисах – девять по всему Милану, в информационных/коммуникационных пунктах и т. д.) и онлайн. В 2018 году примерно 10% жителей проголосовало очно, остальные 90% — онлайн. В 2019 году в голосовании участвовало около 18 000 человек.

Каждый гражданин может выбрать три проекта из списка всех, вынесенных на голосование (в 2019 году их было 47).



Очное голосование в Милане.

Источник: презентация вице-мэра Милана Лоренцо Липпарини

Важной и очень интересной особенностью миланской практики является присуждение проектам специальных бонусных баллов, которые добавляются к полученным голосам.

Бонусов два типа, и каждый из них – это дополнительные 10% к полученным голосам. Первый тип – «районные» бонусы. Каждый район может выбрать приоритетные для себя типы проектов – экологические, молодежные, направленные на туристические объекты – и давать им бонус. Второй тип бонусов называется «доступный Милан» (Milano accessibile) и дается администрацией Милана. Он дается проектам, направленным на поддержку доступности городской среды для инвалидов. Решение по нему принимает представитель мэра по вопросам доступной среды.

В каждом из девяти районов Милана выбирается один проект, получивший максимальное число голосов (с учетом бонусов), максимум – два, если их совокупный бюджет меньше установленного ограничения в 500 тыс. евро. В текущем году было выбрано 12 проектов, т. е. в трех районах было выбрано по два проекта. 8 из 12 выигравших в цикле проектов 2018-2019 годов посвящены развитию городских территорий. Один из таких проектов кратко представлен во Вставке 10.

ВСТАВКА 10. ПРИМЕР ПРОЕКТА В МИЛАНЕ

Один из 12 выбранных проектов в цикле 2017-2018 годов – установка в историческом центре Милана современных общественных туалетов. Проект очень актуален: поток туристов велик и продолжает расти.

Самоочищающиеся и антивандальные туалеты снабжены wi-fi, оборудованы доступом для инвалидов и столиками для пеленания младенцев.

За проект проголосовало 1 061 человек.

Стоимость проекта – 250 тыс. евро.



Источник: сайт Milano Partecipa
<https://bilanciopartecipativo.comune.milano.it/>

Лиссабон³⁰



Реклама голосования в ПБ Лиссабона.

Источник: <https://www.lisboa.pt/>

В настоящее время граждане могут голосовать за проекты через СМС, со своего аккаунта на платформе Lisboa Participa муниципального сайта (www.lisboaparticipa.pt) или очно, в пунктах голосования, которые были созданы в 2012 году для тех, у кого нет доступа к интернету. Лиссабон был одним из первых европейских городов, где в рамках ПБ стали использовать для голосования СМС (с 2013 года, первым в Португалии был Кашкайш). На том же сайте перед тем, как проголосовать, можно посмотреть все предложения, выставленные на голосование. Для регистрации необходимо ввести номер карты гражданина или другого документа, удостоверяющего личность, а также номер телефона. Подробные инструкции даны на сайте. Там же размещена информация о пунктах голосования и времени их работы.

В 2010 году, когда была создана возможность для голосования через интернет-портал, было решено, что граждане, которые голосуют через портал, могут выбрать только один проект, а участвующие в ассамблеях и голосующие на избирательных участках могут выбрать два проекта. В настоящее время каждый зарегистрированный участник может голосовать за два проекта: один общегородской и один локальный. Победителями считаются проектные предложения, получившие максимальное число голосов, суммарная стоимость которых укладывается в выделенный объем финансирования: 1 млн евро для общегородских и по 300 тыс. евро для локальных проектов в каждой из пяти территориальных единиц.

³⁰ См. "10 Anos a dar voz aos cidadãos" <https://op.lisboaparticipa.pt/documentos/59146fc5d43f670009b0444a>.

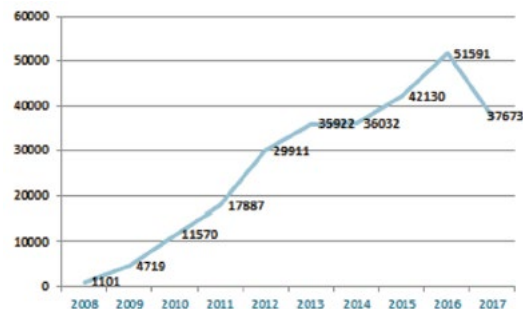
Чтобы проект был представлен на утверждение городского совета, в каждой из этих двух групп он должен набрать минимум 250 голосов. Если из-за этого ограничения средства, выделенные для территориальной единицы (300 000 евро), не будут использованы в полном объеме, оставшаяся сумма возвращается проектной группе и направляется на финансирование другого проекта(-ов), получившего наибольшее после победителей число голосов.

Результаты голосования по проектам ПБ объявляются на открытой церемонии сразу после завершения голосования и публикуются на сайте практики.

Проекты-победители голосования включаются в муниципальный бюджет и план мероприятий (Orçamento Municipal e Plano de Atividades). Бюджет и план действий затем утверждаются городским советом и муниципальным собранием.

Несмотря на то, что после 2012 года выделяемые на проект финансовые ресурсы сократились почти вдвое и с тех пор не растут, число участников ПБ и в том числе число голосующих год от года росло – за исключением 2017-2018 годов: тогда число голосующих резко снизилось (см. Рис. 9). Возможно, одна из причин такого снижения — активизация с 2017 года других партисипаторных практик в Лиссабоне (например, LisBOAidea, Lisboa em Debate и т. д.). В таблице 4 приведены некоторые цифры, демонстрирующие динамику активности выдвижения проектов и голосования в ПБ Лиссабона.

Рисунок 9. Динамика роста числа голосующих в ПБ Лиссабона в 2008-2017 гг.



Источник: “10 Anos a dar voz aos cidadãos”; <https://op.lisboaparticipa.pt/documentos/59146fc5d43f670009b0444a>

Рисунок 10. Формы голосования в ПБ, Лиссабон, 2017-2018 гг.



Перевод графика; оригинал и источник: 10 Anos a dar voz aos cidadãos. <https://op.lisboaparticipa.pt>

Таблица 4. Выдвижение предложений и голосование в период 2008 – 2017 гг. в Лиссабоне

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Инвестировано (млн евро)	5,1	4,9	4,5	4,6	2,4	2,5	2,4	2,5	2,5	2,5
Число голосовавших	2 802	6 827	14 915	17 902	29 827	35 909	36 032	42 130	51 591	37 673
Число полученных предложений: всего / онлайн	580	533	927 / 435	808 / 391	659 / 371	551 / 379	669 / 371	481 / 356	562 / 352	434
Число проектов, выставленных на голосование	89	200	285	228	211	208	211	189	182	128
Число выигравших проектов	5	12	7	5	15	16	13	15	17	15

Источник: “10 Anos a dar voz aos cidadãos”; <https://op.lisboaparticipa.pt/documentos/>

Интересно также то, что в последние годы практически все граждане голосуют либо через СМС (подавляющее большинство), либо на сайте проекта. Число голосующих очно ничтожно мало. На Рис. 10 приведены соответствующие данные на 2017-2018 годы.

2.5.

Окончательная подготовка, включение в городской бюджет и реализация победивших проектов

Отобранные голосованием проектные предложения вносятся в городской/районные советы для подготовки технической документации и включения в городской бюджет и планы реализации работ в соответствии с бюджетом. Все дальнейшие шаги — от разработки проектно-сметной документации до тендеров и реализации работ — выполняются в соответствии с законодательством и бюджетными правилами, регулирующими выполнение работ администрацией города/района.

Население, включая заявителей и структуры гражданского общества, получает полный доступ к информации о ходе реализации проектов. Это в любом случае делается через сайт проекта. Дополнительно в каждом городе используются другие способы информирования населения.

Париж

Все проекты – и городские, и окружные – технически выполняются администрацией города. Все этапы прописаны в соответствующих нормативных документах. Комиссия, созданная для рассмотрения и предварительного отбора проектов (см. выше), или какая-либо иная группа, в которой напрямую представлено население, формально не участвует в реализации проекта.

Жители, подавшие описания проектов, получают новости об их реализации по электронной почте или на сайте <https://budgetparticipatif.paris.fr>. Другие формы информирования и участия жителей в мониторинге реализации предложений могут предлагаться жителями, мэром округа и мэром Парижа.

Нью-Йорк

В Нью-Йорке победившие проекты реализуются администрацией города в соответствии с законодательством. Районный комитет следит за реализацией проектов и решает любые возникающие проблемы.

Городской совет учреждает Мониторинговый комитет, который следит за ходом реализации проектов-победителей, регулярно информирует о нем районы и решает всевозможные проблемы, возникающие в процессе.

Милан

Каждый районный муниципалитет передает выигравшие проекты техническим управлениям администрации города сразу после объявления результатов голосования, с тем чтобы они приступили к компетентной технической доработке проекта (разработка проектно-сметной документации в соответствии с законом, включение в трехлетний план строительных работ на 2019–2021 годы, выделение строительных площадок). Каждый проект включается также в трехлетний бюджет города.

После этого реализация проекта осуществляется в соответствии с установленными процедурами: планирование, объявления тендеров, выбор и найм подрядчиков, реализация работ. По факту от выбора проектного предложения до запуска строительных работ необходимо в среднем от трех до пяти лет.

Вся информация, касающаяся хода работ, администрацией своевременно публикуются на сайте www.bilanciopartecipativomilano.it, что позволяет как заявителям, так и населению в целом регулярно отслеживать реализацию своих проектов.

Лиссабон

После утверждения бюджета и плана мероприятий городским советом проводится публичное объявление победителей и презентация победивших проектов. Информация о времени и месте проведения (как правило, это мэрия города) церемонии размещается на сайте практики.

Мероприятие организуется как праздник. В частности, его ведут известные актеры, в мероприятии принимает участие мэр и другие руководители мэрии. Приглашаются представители групп поддержки проектов, ассоциаций граждан и неправительственных организаций. Мероприятие открыто для всех желающих.

Все проекты технически выполняются администрацией города. Все шаги выполняются в соответствии с законодательством. Жителей регулярно информируют о реализации их предложений по электронной почте и/или на сайте практики. Сразу после объявления результатов голосования выигравшие проекты передаются техническим управлениям администрации города, с тем чтобы они приступили к технической доработке проекта (разработка проектно-сметной документации в соответствии с законом, включение в план строительных работ, выделение строительных площадок и т. д.). После этого реализация проекта осуществляется в соответствии с установленными процедурами: планирование, объявления тендеров, выбор и найм подрядчиков, реализация работ.

Если возможно, муниципалитет Лиссабона делегирует выполнение проектов, утвержденных в рамках ПБ Лиссабона, а также передает сумму, предназначенную на их выполнение, совету соответствующего микрорайона.

Полная информация о ходе работ своевременно публикуется администрацией на сайте www.lisboaparticipa.pt, что позволяет как заявителям, так и всем горожанам следить за реализацией проектов.

По завершении каждого проекта городским советом проводится церемония сдачи проекта, открытая для всех желающих. На церемонию приглашается заявитель(и), которому торжественно вручают официальный сертификат о реализации инициированного им проекта.



Церемония объявления победителей голосования в Лиссабоне.

Источник: <https://www.facebook.com/camaradelisboa/posts/2433583863328216>



Награда для победителей голосования.

Источник: <https://www.facebook.com/camaradelisboa/posts/2433583863328216>

Рекомендации

Ниже приводится несколько рекомендаций по использованию описанной модели или его элементов при разработке/доработке дизайна практик ПБ в крупных городах России.

Общие вопросы дизайна практики

1. Даже в случае самой тщательной проработки дизайна практики рекомендуется начать ее реализацию с пилотного проекта (в отдельном районе, на части территории, с усеченной типологией и т. д.). Это позволит точнее учесть местную специфику в дизайне полномасштабного проекта, отобрать и подготовить волонтеров и специалистов из администрации, разработать нужную документацию и сайт практики и т. д.
2. Важно, чтобы все участники практики (и граждане, и представители муниципальных органов и гражданского общества) видели среднесрочную перспективу реализации и развития практики. Для этого в установочных нормативно-правовых актах рекомендуется прописать, что практика будет реализовываться по крайней мере несколько лет.
3. Максимально допустимый объем средств, выделяемых на один проект, должен быть достаточно большим, поскольку решение любой инфраструктурной проблемы в крупном городе, как правило, требует значимых затрат. Нужно установить также минимальный уровень стоимости проекта, поскольку организационные/операционные расходы муниципалитета в этой модели велики, и финансировать много небольших проектов экономически невыгодно.

4. Цикл инициирования, подготовки и отбора проектов должен быть достаточно длительным. Следует рассчитать план-график цикла таким образом, чтобы отбор проектов закончился к началу формирования бюджета, и чтобы на все этапы было достаточно времени.
5. Чтобы избежать большого объема работ по отсеву недоработанных и непродуманных проектных идей и одновременно не пропустить перспективные и интересные, необходимо сделать форму проектного предложения содержательной и структурированной. При этом нужно разработать инструменты, позволяющие заявителям готовить проекты лучшего качества.
6. Поскольку при определенных параметрах и процедурах практики проектных предложений, прошедших предварительный отбор, может быть достаточно много, и участникам голосования может быть трудно просмотреть и оценить каждое из них, необходимо предусмотреть механизмы для ранжирования заявок перед их выставлением на голосование (например «лайки» на сайте практики, запись в «группы поддержки» и т. д.). Следует также дать возможность каждому участнику голосовать за несколько проектов.
7. Как в России, так и во всем мире активно развиваются новые разнообразные практики ПБ, в которых используются инновационные и эффективные механизмы. В процессе дизайна или развития практики очень важно опираться как на опыт, накопленный отдельными регионами РФ, так и на международный опыт.

Доступность практики для всех групп населения и их вовлеченность на всех этапах цикла практики

8. В больших городах в практику вовлекаются самые разные группы населения с различным уровнем образования, интересами, доступом к информации и сетевым технологиям и т. д. Чтобы обеспечить четкое единообразное понимание и применение правил реализации практики всеми заинтересованными сторонами, необходимо прописать их четко и детально. С этой целью рекомендуется подготовить и опубликовать свод правил участия в практике (операционное руководство, сборник инструкций и т.п.) и затем ежегодно обновлять его.
9. В больших городах всегда особо остро стоит проблема маргинализированных и уязвимых групп. Важно заложить в дизайн практики специальные механизмы для вовлечения их в проект. Например, предусмотреть использование каналов распространения информации, которыми активно пользуются эти группы. Также важно поддерживать проекты, направленные на решение их проблем. Это могут быть бонусные баллы или специальная маркировка проектов, разработанных для данных групп населения.
10. В большом городе отдельные территории или районы значительно отличаются друг от друга как состоянием инфраструктуры и уровнем предоставления услуг, так и интересами проживающих там граждан и их потенциалом участия в проекте. Чтобы обеспечить равный доступ граждан к ресурсам практики и равные возможности решать свои проблемы, необходимо предварительно распределить финансовые ресурсы между районами города.

11. Использование информационных технологий значительно упрощает процедуру участия граждан в инициировании и отборе проектов, однако при этом теряются или ослабляются многие эффекты практики. При дизайне процедур практики рекомендуется предусмотреть механизмы стимулирования проведения собраний жителей на различных этапах его цикла и, в частности, на этапе обсуждения и доработки проектов.
12. Необходимо как можно шире вовлекать граждан в обсуждение и доработку выдвинутых проектных предложений, а также давать им возможность корректировать предложения после того, как они опубликованы на сайте практики.
13. Подростки и молодежь, как правило, очень успешно и активно участвуют в ПБ и при этом сами обучаются и развиваются как активные граждане. Рекомендуется разрешать участвовать в проекте и несовершеннолетним. В зависимости от местной специфики, минимальный возраст можно установить в 12-14 лет.

Организация сопровождения разработки и реализации практики

14. Эффективно реализовать практику ПБ в большом городе только силами представителей муниципальных органов технически невозможно: слишком велик объем работы, не всегда представители властей пользуются доверием граждан и т. д. Чтобы решить эту проблему, необходимо активно вовлекать волонтеров и общественные организации во все мероприятия и на всех этапах: от первоначального распространения информации и продвижения проектных идей до голосования и окончательного утверждения.

15. Важно активно вовлекать в реализацию практики депутатов — и городских, и районных, — а также максимально передавать полномочия, связанные с реализацией выбранных проектов, районным советам, администрациям и аффилированным с ними структурам.
16. Управление практикой ПБ требует скоординированной работы представителей всех вовлеченных в проект сторон. Чтобы эффективно распределить задачи, а также вовлечь активные группы населения в реализацию практики, рекомендуется создать как на уровне районов, так и на уровне города комитеты с участием депутатов, сотрудников муниципалитета и представителей гражданского общества.
17. Необходимо предусмотреть также помощь со стороны муниципалитета организующим и проводящим собрания волонтерам (обучение, логистика, печатные материалы, фасилитаторы, сайт и т. д.).

