

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 МАЛЫХ 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 МАЛЫХ ГОРОДАХ

Авторы:

Гагик Хачатрян
Надежда Гаврилова
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., Гаврилова Н.В., Шульга И.Е., Сухова А.С.
X29 ПРАКТИКИ ПАРТИСИПАТОРНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В МАЛЫХ ГОРОДАХ
/ Под общей ред. Шульги И.Е. – М.: «Алекс», 2020 – 90 с.

ISBN 978-5-9618-0107-1

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 государственной власти 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 малых городах с населением в несколько десятков тысяч человек. Таким муниципальным образованиям характерны тесные социальные связи между членами местного сообщества, относительная компактность проживания и возможность построения эффективной системы взаимодействия органов местного самоуправления и общества через активизацию прямого участия граждан в планировании местного развития. В публикации дается подробное описание дизайна и механизмов реализации практик партисипаторного бюджетирования, реализуемых в городах Эберсвальде (Германия), Павия (Италия) и Лабытнанги (Россия, Ямало-Ненецкий автономный округ), а также рекомендации по использованию описанных моделей или их элементов при разработке/доработке дизайна практик инициативного бюджетирования в малых 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 Джованни Аллегретти, Микеланджело Сакки, Маттео Бассоли, Сергею Дегтяреву, Татьяне Коханович, Людмиле Пищугиной и Светлане Гриценко за организацию практического обмена опытом и экспертных обсуждений с участниками партисипаторных процессов на местах.

Корректор: Широкова-Коэнс 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 978-5-9618-0107-1

© Министерство финансов Российской Федерации, 2020

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

Содержание

ВВЕДЕНИЕ	5
ГЛАВА 1. ОБЩИЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПРАКТИК ПБ	
В МАЛЫХ ГОРОДАХ	7
Страновой / местный контекст	9
Возникновение и эволюция практик ПБ	22
Типология финансируемых проектов	29
Финансовые ресурсы	40
Управление практикой	44
ГЛАВА 2. ПРОЕКТНЫЙ ЦИКЛ.....	49
1. Информационная кампания	56
2. Инициирование, разработка и подача проектных предложений	62
3. Предварительный анализ, доработка или отсев проектных предложений.....	68
4. Обнародование и конкурсный отбор проектных предложений.....	76
5. Включение проектов в городской бюджет и реализация победивших проектов.....	82
РЕКОМЕНДАЦИИ	86

Введение

Значительная часть практик партисипаторного бюджетирования (далее ПБ) — число которых в мире измеряется десятками тысяч — реализуется в настоящее время в малых городах. Социальная, управленческая и физическая среда может сильно отличаться в различных городах. Однако можно выделить общие черты среды малых городов, которые отражаются в дизайне практик ПБ:

- Местное сообщество характеризуется достаточно глубокими социальными связями: оно не фрагментировано. Здесь легче, чем в больших городах, организовывать и проводить собрания и другие мероприятия с достаточно представительным участием населения.
- Уязвимые группы населения (неполные/многодетные семьи, группы инвалидов, иммигранты, этнические меньшинства, безработная молодежь и т. д.) невелики и маргинализированы в меньшей степени по сравнению с крупными городами и мегаполисами. Их вовлечение в практику ПБ не требует значительных специальных усилий.
- Органы местного самоуправления могут напрямую общаться и работать с различными группами населения и имеют более действенные, чем в крупных городах, механизмы получения и распространения информации.

Социальная среда малых городов позволяет эффективно реализовывать практики партисипаторного бюджетирования, основанные на сравнительно простом дизайне. В частности, используются достаточно простые и стандартные механизмы распространения информации, выдвижения, доработки и отбора проектных предложений, реализации и мониторинга проектов. Кроме того, эффективность применения современных информационных и коммуникационных технологий в малых городах сравнима с показателями в больших городах.

В настоящей публикации описываются основные характеристики и элементы дизайна модели ПБ, которая эффективно работает в описанной выше среде и может быть использована при разработке и/или доработке дизайна практики ПБ в соответствующих муниципальных образованиях РФ.

Описание модели построено по укрупненным блокам/элементам дизайна. По каждому блоку общее описание проиллюстрировано кейсами ПБ в трёх малых городах: Эберсвальде (Германия), Лабытнанги (ЯНАО, Россия) и Павия (Италия). Каждый из этих кейсов имеет свои интересные особенности, которые можно учесть и использовать в российской практике инициативного бюджетирования.

1 Глава

Общие характеристики практик ПБ в малых городах



Цели практик ПБ в малых городах обычно очень схожи. Их суть состоит в развитии эффективной системы взаимодействия органов местного самоуправления и общества через активизацию прямого участия граждан в планировании местного развития — в том числе, в определении приоритетов расходования средств местного бюджета и в поддержке инициатив граждан в решении вопросов местного значения.

Похожи и общие характеристики практик ПБ в малых городах, что не удивительно, поскольку соответствующие практики были разработаны для схожей социальной среды (см. Таблицу 1). Сопоставимы как объемы реально выделяемых средств (от 100 до 200 тыс. евро), так и средняя стоимость проекта, фактически одинакова типология проектов, во всех трех случаях администрация города играет ключевую роль в управлении практикой, близки ограничения по возрасту участников. Более подробно эти характеристики будут описаны ниже в этой главе.

Страновой/местный контекст

В большинстве стран Западной Европы и Северной Америки существуют давние и устоявшиеся традиции местного самоуправления, которые являются частью более широкого демократического контекста и базируются на развитом и продолжающем развиваться законодательстве о местном самоуправлении. В Восточной Европе и на постсоветском пространстве последние два-три десятилетия динамично развивается законодательство о местном самоуправлении. Как правило, оно предусматривает укрепление механизмов прямой демократии, то есть активизацию прямого и полноправного участия горожан в принятии решений, касающихся как планирования местного развития, так и вопросов из всех сфер жизни общества. Фактически, для этого уже создана нормативно-правовая база.

Параллельно с этим продолжают развиваться информационные и коммуникационные технологии, которые все более активно используются как инструмент развития прямой демократии: граждане могут в оперативном режиме получать всю интересующую их информацию, а также передавать органам местного самоуправления свои предложения, тем самым обеспечивая обратную связь. Важно и то, что в процессе прямого общения с органами публичной власти жители города могут легко коммуницировать друг с другом, обмениваясь мнениями, идеями и создавая неформальные группы, которые могут более эффективно общаться с представителями органов местного самоуправления. Такой обмен информацией важен не только для граждан, но и для органов власти — и с политической, и с операционной точки зрения.

Таблица 1. Сравнительные характеристики практик ПБ в рассматриваемых городах

Характеристики	Эберсвальде	Лабытнанги	Павия
Год старта проекта	2012	2018	2016
Население	41 209 человек	26 211 человек	73 086 человек
Годовой бюджет в 2020 году	90 млн евро (6,2 млрд руб.)*	6 млрд рублей	110 млн евро (7,6 млрд руб.)*
Выделяемые финансовые ресурсы	Не менее 50 тыс. евро (4 млн руб.)** в год; по факту — примерно 100 тыс. евро (7,9 млн руб.) ежегодно	<ul style="list-style-type: none"> • 2018 г.: 1,5 млн руб. было запланировано, по факту увеличено до 8,9 млн руб. • 2019 г.: 2 млн руб. было запланировано, по факту увеличено до 12,4 млн руб. 	<ul style="list-style-type: none"> • 200 тыс. евро (15,9 млн руб.) на капитальные расходы • 100 тыс. евро (7,9 млн руб.) на текущие расходы
Типология финансируемых проектов	Проекты в рамках полномочий муниципалитета, включая инфраструктурные и событийные	Проекты в рамках полномочий городского округа, включая инфраструктурные и событийные	Проекты в рамках полномочий муниципалитета, включая инфраструктурные и событийные
Стоимость финансируемых проектов	до 15 тыс. евро (1,2 млн руб.)	до максимальной суммы, выделенной на ИБ в бюджете года: <ul style="list-style-type: none"> • 1,5 млн руб. на 2018-2019 гг. • 2 млн руб. на 2019-2020 гг. 	до 200 тыс. евро (15,9 млн руб.)
Примерная средняя стоимость одного проекта	11 тыс. евро (874 тыс. руб.)	<ul style="list-style-type: none"> • 600 тыс. руб. в 2018-2019 гг. • 1 млн 200 тыс. руб. в 2019-2020 гг. 	<ul style="list-style-type: none"> • 75 тыс. евро (6 млн руб.) в 2018 г. • 33 тыс. евро (2,6 млн руб.) в 2016 г.

Характеристики	Эберсвальде	Лабытнанги	Павия
Управление практикой	Муниципальная администрация	<ul style="list-style-type: none"> • Проектный центр администрации муниципального образования • Конкурсная комиссия, включающая представителей администрации и гражданского общества 	<ul style="list-style-type: none"> • Муниципальная администрация • Фонд Романьози (Fondazione Romagnosi) • Некоммерческая организация ABCittà
Участники практики	<ul style="list-style-type: none"> • Все граждане, проживающие в городе или имеющие к нему отношение • Возраст — с 14 лет 	<ul style="list-style-type: none"> • Все граждане, проживающие в городе • Возраст — с 14 лет 	<ul style="list-style-type: none"> • Все граждане, проживающие в городе или имеющие к нему отношение • Возраст — с 16 лет

* Эквивалент в рублях по официальному курсу Центрального Банка Российской Федерации на 01.01.2020 г. (1 евро = 69,38 руб.)

** Тут и далее при описании финансовых показателей практик ИБ за 2019 г. – эквивалент в рублях по официальному курсу Центрального Банка Российской Федерации на 01.01.2019 г. (1 евро = 79,46 руб.)

В последние 10-15 лет во многих муниципальных образованиях начали внедряться разнообразные механизмы вовлечения жителей в местное самоуправление — от простого сбора идей и консультирования с населением (см. Вставку 1) до полноценных практик инициативного бюджетирования (далее ИБ), в рамках которых горожане вовлекаются в принятие решений по всем вопросам местного развития и в реализацию/мониторинг соответствующих практик.

ВСТАВКА 1. МЕХАНИЗМЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ПЛАНИРОВАНИИ МЕСТНОГО РАЗВИТИЯ

Во многих странах Восточной Европы и, в частности, в Хорватии, многие небольшие муниципальные образования используют механизмы вовлечения населения в процессы бюджетирования и местного развития, не реализуя полноценных практик ПБ.

Один из таких примеров — это регулярно объявляемое администрацией города приглашение к выдвижению и подаче проектных предложений в Координационный комитет по разработке и реализации Стратегии развития города Пазина. Так, в 2019 году на сайте города было размещено уже четвертое публичное приглашение к подаче проектных идей:

«Стратегия развития города Пазина с 2015 до 2020 года.

Граждане, представители компаний, профсоюзов, партнерств, кооперативов, ассоциаций, общественных учреждений, местных советов и всей заинтересованной общественности города Пазина приглашаются для представления своих проектных идей и проектов.

На основе проектных идей и проектов, собранных в рамках этого конкурса, Координационный комитет по реализации Стратегии создаст базу проектов, проанализирует их и окажет содействие по доработке и расширению возможностей для их реализации.

Все идеи проекта должны быть представлены в стандартной прилагаемой форме «Идеи проекта / Заявка на участие в проекте».

Это публичное приглашение действительно до 20 декабря 2019 года.

Мы приглашаем всех потенциальных кандидатов представить свои идеи по электронной почте: ekonomstvo.proracun@pazin.hr; факсу: 052 / 624-131 и в письменной или личной форме в город Пазин — Административный департамент по экономике, финансам и бюджету, ул. Св. Кирилла и Мефодия, 10, 52000 Пазин»

Источник: <https://www.pazin.hr/4-javni-poziv-za-prikupljanje-projektnih-ideja-projekata-za-provedbu-strategije-razvoja-grad-pazina-od-2015-do-2020-godine/>



Германия

Система самоуправления в Германии – в том виде, в котором она существует сейчас, – начала складываться в середине девятнадцатого века, когда большинство провинций, городов и других территорий приняли кодексы о самоуправлении. В 1919 году органы местного самоуправления были демократизированы: было введено всеобщее, равное и прямое избирательное право и пропорциональная избирательная система при выборах в местные представительные органы. Существующие традиции и система самоуправления создают благоприятную экосистему для развития ПБ.

Практики вовлечения населения в обсуждение и решение вопросов, представляющих общий интерес и, в частности, практики партисипаторного бюджетирования начали реализовываться в Германии достаточно давно.

С июня 2007 года платформа www.buergerhaushalt.de Федерального агентства по гражданскому образованию и Сервисное агентство «Муниципалитеты в едином мире» осуществляют мониторинг и анализ развития практик ПБ по всей Германии. На платформе с 2008 года ежегодно публикуются отчеты о состоянии ПБ.

Рисунок 1. Практики ПБ в Германии



Источник: <http://buergerhaushalt.org/de/map>.

В течение этого периода число городов и муниципалитетов, которые вовлекают своих граждан в бюджетные процессы, неуклонно росло. Только за период с августа по ноябрь 2008 года на платформе зарегистрировались 22 новых сообщества. Численность тех, кто узнает о ПБ через www.buergerhaushalt.de, постоянно растет. В ноябре 2007 года этот информационный портал зарегистрировал 3 959 посещений и 12 142 просмотра страниц 1 708 различными пользователями. В ноябре 2008 года уже было 4 647 пользователей.

Согласно первому отчету о состоянии ПБ, в 2008 году на карте ПБ было 67 муниципалитетов, 48 из которых уже начали реализацию практики, а 10 уже запустили три или больше циклов ПБ. В настоящее время ту или иную модель ПБ реализуют около 250 муниципалитетов или регионов¹ (см. также карту на Рис. 1), в том числе город Эберсвальде (см. Вставку 2).

¹ <http://buergerhaushalt.org/de/list>



Россия

Развитие политической системы России на протяжении большей части ее исторического пути характеризовалось преобладанием принципов централизованного государственного устройства, сравнительно низким уровнем гражданского участия в решении публичных дел в сочетании с сильной коллективистской (общинной) традицией на локальном уровне.² В советское время общинные традиции значительно ослабли, местное самоуправление стало приобретать более формальный характер.

Законодательные изменения, направленные на развитие местного самоуправления, начались в первые же постсоветские годы. Закон «О местном самоуправлении» от 1991 года разграничил полномочия между местными советами и администрациями и ввел судебные и иные гарантии местного самоуправления. В 1993 году была принята Конституция РФ, которая закрепила самостоятельность местного самоуправления, выборность представительных органов власти и глав местных администраций. Была предусмотрена возможность прямого волеизъявления граждан, что заложило правовую основу для последующей разработки и реализации практик вовлечения жителей в принятие решений по местным вопросам.

² Здесь и ниже в этом разделе, см., например, <http://www.insor-russia.ru/ru/programs/doc/3928>

Вехой реформы 1990-х годов, помимо принятия Конституции РФ, стало принятие Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Закон был разработан при непосредственном участии муниципальных ассоциаций и активистов муниципального движения. В частности, закон фиксировал выборность местной власти, устанавливал гарантии местного самоуправления, требовал муниципальной автономии, а также учета мнения населения при территориальных изменениях в муниципалитетах.

Институциональные условия для развития местного самоуправления и участия в нем местного сообщества были продолжены Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Этот закон предусматривает участие населения в решении достаточно широкого круга вопросов, связанных с развитием муниципальных образований, и регламентирует механизмы этого участия.

Для полноценного развития местного самоуправления только законодательного урегулирования оказалось недостаточно. Двумя основными тормозящими факторами были отсутствие демократических традиций (включая отсутствие механизмов прямого диалога населения и представителей органов муниципальной власти), и плохое состояние материальной базы, в частности, объектов местной инфраструктуры. На решение именно этих вопросов были направлены первые российские проекты, которые вовлекали жителей в местное самоуправление.

Первая практика ИБ в России — Программа поддержки местных инициатив (ППМИ) — была разработана и запущена в Ставропольском крае в 2007 году. В ее основе лежит модель непосредственного вовлечения граждан в решение вопросов местного значения, связанных с развити-

ем общественной инфраструктуры. В рамках ППМИ население принимает непосредственное участие в определении приоритетных направлений расходования средств местных бюджетов, на основании чего готовится конкурсная заявка на получение региональной субсидии. Население софинансирует конкретные проекты и активно участвует в контроле за их реализацией. Практика была разработана при участии Всемирного банка и с ответственным исполнителем в лице министерства экономического развития и торговли Ставропольского края.

В течение нескольких последующих лет практики, использующие модель ППМИ, были запущены еще в нескольких регионах, в частности в Кировской (с 2010 года), Нижегородской и Тверской областях (с 2013 года), Хабаровском крае (с 2013 года), Республике Башкортостан (с 2014 года) и в Республике Северная Осетия — Алания (с 2014 года).

Параллельно с распространением практики ППМИ, в некоторых регионах были запущены и другие практики. Так, в 13 городах и городских поселениях Ленинградской, Вологодской и Кировской областей при методической поддержке Европейского университета Санкт-Петербурга была разработана и внедрена практика «партиципаторного бюджетирования».

В 2016 году между Министерством Финансов РФ и Всемирным банком было подписано соглашение о развитии инициативного бюджетирования в России, в результате реализации которого ИБ в настоящее время реализуется более чем в 60 регионах России. Большинство из этих региональных практик использует модель ППМИ.

Кроме практик, связанных с решением местных проблем и развитием местного самоуправления, в некоторых регионах были запущены и другие практики ИБ. В частности, с 2017 года в Сахалинской области — и затем еще в

нескольких областях и городах — были запущены проекты школьного ПБ. В той же Сахалинской области был запущен Проект Общественного Развития Территорий (ПОРТ), направленный на получение предложений от жителей по реализации крупных инфраструктурных проектов.

ППМИ, как и многие другие практики ИБ, реализуемые в РФ, хоть и направлены на решение вопросов муниципального уровня, по сути являются региональными практиками: в основном они финансируются из региональных бюджетов, все соответствующие методические документы и правовые акты разрабатываются и утверждаются также на региональном уровне, конкурсный отбор проектов в рамках практики проводится там же. Только с 2018 года в нескольких регионах РФ начали разрабатываться и запускаться муниципальные практики ИБ. Один из таких регионов — Ямало-Ненецкий автономный округ (ЯНАО).

В июле 2020 года были приняты два федеральных закона, закрепляющих правовые основы для реализации проектов инициативного бюджетирования (инициативных проектов) на муниципальном уровне. Федеральным законом от 20.07.2020 № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с 1 января 2021 года вводится новая форма участия населения в осуществлении местного самоуправления – инициативные проекты. А Федеральным законом от 20.07.2020 № 216-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный Кодекс Российской Федерации» с даты официального опубликования закона предусматривается дополнение перечня неналоговых доходов бюджетов инициативными платежами и урегулирование их отражения в местных бюджетах. Под инициативными платежами подразумеваются добровольные платежи юридических и физических лиц для финансового обеспечения инициативных проектов по решению конкретных вопросов местного значения.

Создание правовых основ для развития практик инициативных проектов на муниципальном уровне является логичным продолжением реализуемых в разных формах в большинстве субъектов Российской Федерации практик инициативного бюджетирования, позволяющих обеспечить непосредственное участие граждан в определении приоритетных направлений расходования местных бюджетов путём разработки и внесения в орган местного самоуправления инициативных проектов, направленных на решение местных проблем, имеющих наибольшую значимость для жителей муниципальных образований или их частей.



Италия

Италия — первая европейская страна, которая начала реализацию практик ПБ. Она пережила нескольких волн развития и роста популярности ПБ. Первая и самая значительная из них началась после Всемирного социального форума³ в 2001 году. Ассоциация «Сеть новых муниципалитетов» (La Rete del Nuovo Municipio), которая объединяет более 60 местных администраций, подготовила и представила на Всемирном социальном форуме «Устав новых муниципалитетов», в котором были изложены демократические принципы организации местного самоуправления. Эта ассоциация сыграла центральную роль в распространении партисипаторного бюджетирования в Италии.⁴

В первые годы — начиная с 2002 года — это были практики, использующие элементы модели ПБ в городе Порту-Алегри (Бразилия). Первая оригинальная практика была запущена в Риме. В 2005 году в Италии насчитывалось уже 16 локальных практик ПБ, а в 2010 году их число превысило 160, включая 130 практик в муниципалитетах региона Лацио.

За быстрым ростом вскоре последовал спад, причиной которого стала смена политического курса, закрытие местных советов в маленьких и средних городах, в результате чего сократились поступления в муниципальные бюджеты. К началу 2011 года в стране реализовывались лишь около десяти практик ПБ, включая практику в городе Гроттамаре в регионе Марке и несколько практик в регионе Лацио.

³ Всемирный социальный форум — международная встреча, объединяющая активистов многих социальных движений со всего мира.

⁴ Bassoli M., Participatory Budgeting in Italy: An Analysis of (Almost Democratic) Participatory Governance Arrangements. International Journal of Urban and Regional Research, Wiley Blackwell, vol. 36(6), pages 1183-1203, November 2012.

С 2013-2014 годов интерес к ПБ снова начал расти. Это объясняется как развитием технических возможностей для участия населения и, в особенности, ростом популярности социальных сетей (и других технологий, упрощающих обмен информацией, совместное принятие решений и голосование), так и возросшим интересом политических групп к проектам с участием населения.

В Италии, как и практически во всех странах Европы, ПБ реализуется на уровне муниципалитетов без какой-либо централизованной общестрановой системы поддержки и администрирования. Однако в некоторых регионах приняты законодательные акты и созданы структуры, оказывающие муниципалитетам консультационную и методическую поддержку. Так, например, в регионе Тоскана принята 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, ответственный за гражданское участие (L'Autorità per la partecipazione).⁵ С целью систематизации и масштабирования существующего опыта в регионе создана база данных «Открытая Тоскана».⁶

⁵ L'Autorità per la partecipazione: <http://www.consiglio.regione.toscana.it/oi/default?nome=AUTORITA&idc=47>.

⁶ <http://open.toscana.it/web/partecipa/>. См. Также: Participedia. Tuscany Regional Participation Policy, Italy. Источник: <https://participedia.net/method/5594>

Возникновение и эволюция практик ПБ

Практики ПБ в малых городах интересны тем, что здесь сразу запускается полномасштабная практика, без предварительных пилотных проектов. Однако дизайн практики очень гибок, и организаторы часто вносят в него обновления на каждом последующем цикле реализации практики.

В частности, уточняются и формализуются сроки проведения отдельных этапов годового цикла практики, уточняются критерии приемлемости, процедуры доработки проектных предложений и механизмы голосования.

Эберсвальде, Германия

Постановление о ПБ в Эберсвальде⁷ было принято администрацией города в июле 2012 года. Оно заменило Постановление от 2009 года об участии граждан в бюджетном процессе, которое носило информационный и совещательный характер.

Постановление 2012 года до сих пор является основой для реализации практики ПБ в Эберсвальде. Оно предполагает ежегодное выделение финансовых средств объемом не менее 50 тыс. евро (4 млн руб.), возможность подачи проектного предложения для каждого жителя города и отбор проектов прямым голосованием. Фактически, единственное изменение к настоящему времени — это снижение возрастного ценза участников с 16 до 14 лет.

⁷ https://www.eberswalde.de/fileadmin/bereich-eberswalde/global/satzungen/16-07_Satzung_Buergerhaushalt_2012.pdf.



Логотип практики Эберсвальде
Источник: <https://www.eberswalde.de/Buergerbudget.2159.0.html>.

ВСТАВКА 2. ГОРОД ЭБЕРСВАЛЬДЕ: КОРОТКАЯ СПРАВКА

Эберсвальде является районным центром округа Барним (земля Бранденбург, Германия). Население города — около 42 тыс. чел. Город состоит из семи районов.

Городом управляет избранный на пять лет Городской совет. Город имеет свою мэрию, бюджет, полицию и т. д.

Бюджет города на 2020 г. составляет примерно 90 млн евро (6,2 млрд руб. по курсу на 01.01.2020 г.).

В городе существует Университет прикладных наук (1 800 студентов) и около 2000 малых и средних предприятий.

Лабытнанги, ЯНАО, Россия



Логотип практики
Лабытнанги
Источник: администрация г. Лабытнанги.

ИБ в ЯНАО было инициировано департаментом финансов округа в 2018 году. С этой целью между Правительством ЯНАО и Всемирным банком было подписано соглашение о поддержке ИБ в округе. В соответствии с этим документом, Всемирный банк оказывает содействие в обучении представителей всех муниципальных образований и других заинтересованных сторон в разработке дизайна практик для отдельных муниципалитетов, в подготовке типовых методических материалов и т. д.

Пользуясь этой поддержкой, муниципальные образования округа самостоятельно принимают решение о реализации своей практики ИБ и разрабатывают ее дизайн. Они выделяют необходимые финансовые и прочие ресурсы и создают рабочие группы, включающие сотрудников администрации, которые и координируют реализацию муниципальной практики ИБ.

Эта особенность практик ИБ в ЯНАО позволяет в каждом муниципалитете наиболее эффективным образом приспособить дизайн практики к местным условиям: к существующим проблемам, традициям, доступным ресурсам (человеческим и материальным), состоянию инфраструктуры и т.д.

Практика ИБ в городе Лабытнанги (см. Вставку 3) – Программа поддержки местных инициатив (ППМИ) – была запущена в 2018 году, одновременно с практиками в других муниципалитетах. В 2019 году было принято решение о ее продолжении вплоть до 2025 года. При этом в 2019 году методика практики была в значительной степени модифицирована. В частности, было увеличено финансирование, и была пересмотрена методика оценки и конкурсного отбора проектов.

ВСТАВКА 3. ГОРОД ЛАБЫТНАНГИ: КОРОТКАЯ СПРАВКА

Лабытнанги – городской округ в Ямало-Ненецком автономном округе с населением чуть более 26 тыс. человек.

Представительный орган – городская Дума (16 избранных депутатов).

Исполнительный орган – администрация, которую возглавляет Глава города.

Бюджет города на 2020 год составляет более 6 млрд рублей.

Исторический статус города – «Ворота Ямала»: город выполняет функцию логистического центра северной части полуострова Ямал. В г. Лабытнанги находится конечная станция северной железной дороги, а также речной порт, обслуживающий север округа. Крупных промышленных предприятий в городе нет.

Павия, Италия



Логотип практики
Павии

Источник: [https://
partecipa.comune.pv.it/](https://partecipa.comune.pv.it/)

Организатором ПБ в Павии (см. Вставку 4) выступил союз организаций, среди которых, помимо местной администрации, были некоммерческие организации Fondazione Giandomenico Romagnosi, ABCitta и Bipart.

Подготовительная стадия к запуску ПБ началась в 2015 году, когда для сотрудников местных органов власти были проведены первые тренинги по вопросам партисипаторной демократии, соучаствующего проектирования и партисипаторного бюджетирования.

Первый цикл ПБ был запущен на следующий год. Программа получила название Pavia Partecipa («Павия участвует»). Участвовать в ПБ могут граждане 16 лет и старше. Быть постоянным резидентом не обязательно, достаточно учиться здесь или работать. Такой подход при определении критерия уча-

ВСТАВКА 4. ГОРОД ПАВИЯ: КОРОТКАЯ СПРАВКА

Павия — город на севере Италии в 35 км к югу от Милана. Население — чуть более 70 тыс. человек, из которых около 22 тыс. — студенты университета Павии, одного из старейших университетов в Европе.

Город управляется городским советом. Он состоит из 10 советников, возглавляет его мэр города.

Бюджет города на 2020 г. составляет примерно 110 млн евро (7,6 млрд руб. по курсу на 01.01.2020 г.).

Павия — центр провинции Павия, одной из крупнейших агропромышленных провинций Италии. В пригородах расположено много промышленных предприятий. В Павии находится одна из крупнейших больниц страны.

ствия был применен во многом потому, что в городе находится крупный Павийский университет, один из старейших в Италии и имеющий более 1 000 сотрудников и более 22 000 студентов.

Динамика показателей практики за прошедшие годы показана в Таблице 2. Как видно из таблицы, активность населения достаточно высока, хотя в последний год в значительной степени снизилась.

Таблица 2. Динамика развития практики ПБ в г. Павия

Критерий активности	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Количество поданных идей	231	156	116	92
Количество очных мероприятий по обсуждению идей	3	3	3	3
Количество участников мероприятий по обсуждению идей	192	170	нет данных	нет данных
Количество выдвинутых предложений*	30	30	30	23
Количество предложений, поставленных на голосование	20	30	20	20
Количество проголосовавших	2 394	2 684	2 433	1 382
Количество поданных голосов	5 625	6 308	5 818	3 457
Количество победивших проектов	9	7	4	6

Источники:

- Pavia 2018/2019. Raccolta delle idee. Comune di Pavia: <https://partecipa.comune.pv.it/>.
- Pavia Partecipa. Stato di avanzamento al 30 APRILE 2019 dei progetti finanziati com le edizioni 2016, 2017, 2018 e 2019 del Progetto "Pavia Partecipa — Bilancio Partecipativo della Città di Pavia": <https://partecipa.comune.pv.it/assets/front/images/bp-pavia/2019-monitoraggioprogetti-finanziati.pdf>
- Progetto "Pavia Partecipa" 2019 — Bilancio Partecipativo della Citta' di Pavia esito votazione finale dal 22 marzo all'8 aprile 2019 — Progetti Finanziati. Comune di Pavia
- Elenco delle proposte ammesse nei workshop di coprogettazione 9-15-16 gennaio 2019 e risultati delle preferenze espresse on-line nei giorni 17 e 18 gennaio 2019. Comune di Pavia <https://partecipa.comune.pv.it/assets/front/images/bp-pavia/2019BP-Proposte-ammesse-fattibilita.pdf>

* См. Раздел 3 Главы 2.

В процессе реализации партисипаторного бюджетирования администрация Павии постепенно внедрила несколько инноваций, которые позволили повысить охват и качество реализации этой программы.

- Вначале идеи собирались от жителей посредством гугл-форм, впоследствии была запущена специализированная интернет-платформа.
- Как один из способов верификации интернет-пользователей было решено использовать рабочие адреса электронной почты, которые привязаны к доменному имени компании-работодателя.
- Было решено до вынесения проектов на общее голосование проводить обсуждение, доработку и первичную фильтрацию поданных онлайн проектных предложений на специально организованных рабочих совещаниях с участием инициаторов идей и специалистов городской администрации (см. Раздел 3 Главы 2).
- Была введена практика публичного мониторинга проектов-победителей.

Типология финансируемых проектов

В рамках ПБ в малых 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 муниципалитета. Во многих случаях средства используются и для финансирования операционных расходов, в том числе и для содержания созданной инфраструктуры.

Эберсвальде



Проект по обустройству пляжа «Klein Ahlbeck» в Эберсвальде, 2017 г.
Источник: <https://twitter.com/BuergerbudgetEW/status/1144594257237422080>

Финансовые средства в рамках практик ПБ в Эберсвальде могут быть направлены на финансирование любых проектов в сфере ответственности городских властей.

В Таблице 3 приведены примеры выигравших в конкурсе проектов в разные годы реализации практики.

Ограничение стоимости проектов, а также отсутствие серьезных проблем с базовой инфраструктурой, приводят к тому, что практически нет инфраструктурных проектов, предполагающих значительные ремонтные или строительные работы.

Таблица 3. Проекты-победители в г. Эберсвальде в разные годы

Год	Проект	Поданные голоса	Стоимость (евро)	Стоимость (руб.)*
2020	Субсидия на приобретение командного автомобиля гражданской защиты и группы собак-спасателей Johanniter-Unfall-Hilfe	779	15 000	1 млн
2019	Грант на ремонт каноэ-клуба «Эберсвальдер С.В. Эмпор. Е.В.»	924	15 000	1,2 млн
2018	Покупка книг и планшетов для школьных библиотек	801	15 000	1 млн
2017	Редизайн исторической рыночной площади Finow am Schwanenteich	1 258	15 000	0,96 млн
2016	Субсидия для новой машины скорой помощи спасательной группы Johanniter	596	15 000	1,2 млн
2015	Субсидия на мероприятия по снижению шума и техническому обслуживанию в студенческом клубе	650	10 000	0,68 млн
2014	Модернизация «Фриц-Леш-Стадион» и совершенствование учебного оборудования	746	15 000	0,68 млн
2013	Реконструкция спортивного комплекса Bootshaus Finow	430	50 000	2 млн

* Эквивалент в рублях по официальному курсу Центрального Банка Российской Федерации на 01 января года реализации проекта.

Источник: составлено авторами по материалам сайта мэрии Эберсвальде:
<https://www.eberswalde.de/start/rathaus-ortsrecht/haushalt-finanzen/buergerbudget>

Лабытнанги

Финансовые средства, выделенные на ИБ в Лабытнанги, могут быть направлены на решение большинства проблем, находящихся в сфере полномочий городского округа. В Таблице 4 приведена типология финансируемых проектов для первого и второго циклов. Как видно из таблицы, во втором цикле типология проектов значительно расширена. Кроме того, указано, что именно понимается под «мероприятиями в социально-культурной сфере».

Одновременно с запуском практики ИБ организаторы составляют «негативный лист» — список типов проектов, которые не могут финансироваться в рамках практики.

В первом цикле (2018-2019 годы) из 15 утвержденных проектов семь были направлены на восстановление/улучшение городской среды, пять — на спортивную инфраструктуру и три — на решение проблем людей со специальными потребностями.

Во втором цикле большинство проектных предложений также были направлены на улучшение городской среды, в т. ч. и на создание объектов для детей: игровых и спортивных площадок, веревочных городков и т.д.

Выдвигались и достаточно нестандартные для практик ИБ в России проекты, не направленные на развитие физической инфраструктуры. Ниже в Таблице 5 приводится несколько примеров таких проектов.

Таблица 4. Типология проектов в г. Лабитнанги в первом и втором циклах

2018-2019 гг.	2019-2020 гг.
Объекты коммунальной инфраструктуры и внешнего благоустройства	Объекты жилищно-коммунальной инфраструктуры и внешнего благоустройства
Дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения и обеспечение безопасности дорожного движения	Дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения и обеспечение безопасности дорожного движения
Места захоронения	Места захоронения
Объекты для обеспечения первичных мер пожарной безопасности	Объекты для обеспечения первичных мер пожарной безопасности
Объекты и реализация мероприятий в социально-культурной сфере	<p>Объекты и реализация мероприятий в социально-культурной сфере:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Объекты культурного наследия; • Объекты физической культуры и спорта; • Мероприятия в сфере образования и социальной политики; • Организация и проведение массовых мероприятий с участием населения; • Организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью; • Создание условий для развития традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов.
	Объекты предоставления жителям услуг бытового обслуживания
	Детские игровые площадки
	Организация мероприятий по охране окружающей среды
	Участие в сборе, вывозе и утилизации бытовых и промышленных отходов

Источник: составлено авторами по материалам сайта мэрии Эберсвальде: <https://www.eberswalde.de/start/rathaus-ortsrecht/haushalt-finanzen/buergerbudget>

Таблица 5. Примеры инновационных проектов в ИБ в г. Лабытнанги

Название и краткое описание проекта	Стоимость (тыс. руб.)
Футбол в каждый двор Создание дворовых футбольных команд. Приобретение спортивной формы и инвентаря. Организация и проведение турниров.	354
Арт-субботник Серия субботников с целью уборки дворовых территорий, привлечения внимания к экологическим проблемам и развитию традиций добрососедства. Конкретные мероприятия для каждого субботника определяют путем выдвижения идей и голосования на сайте «Живем на Севере».	163
Информационный киоск «Лабытнангский хронограф» Установка сенсорного киоска на въездной зоне «Ворота Ямала» с целью информирования гостей и жителей города о том, что в городе создаётся музейно-этнографический комплекс.	500
Мудрость поколений Создание монументальной скульптуры на месте, где возник город (раскрытая книга на постаменте с текстом о первом упоминании поселка Лабытнанги в архивных документах).	825
Сенсорная интеграция — терапия непонятных нарушений развития Приобретение оборудования и подготовка помещения для помощи в терапии непонятных нарушений развития. В этом помещении своя особая мебель, мягкий пол, сенсорные мячи, «бочка совы», «шар совы», «яйцо совы» и прочие тренажеры, которые помогут детям со специальными потребностями чувствовать себя комфортно и уютно.	459

Источник: составлено авторами по материалам сайта администрации г. Лабытнанги: <https://lbt.yanao.ru/projects/>.



Проект по оборудованию сенсорной комнаты для терапии нарушений развития.

Источник: администрация г. Лабытнанги.

Павия

В практике партисипаторного бюджетирования в Павии встречаются проекты самых разных типов (см. Рис. 2). Это объясняется несколькими обстоятельствами. Во-первых, деньги выделяются как для капитальных (200 тыс. евро или 15,9 млн руб.), так и для текущих расходов (100 тыс. евро или 8 млн руб.), что позволяет реализовывать не только физические, но и событийные проекты. При подаче идей жителей не ограничивают в выборе тем. Во-вторых, срок реализации не ограничивается следующим календарным годом и может выходить за его рамки. В-третьих, мэрия города может добавлять на реализацию проектов средства из других статей бюджета, не относящихся к партисипаторному бюджетированию. В-четвертых, активно практикуется государственно-частное партнерство и участие благотворительных фондов.

Рисунок 2. Типология проектных предложений, поданных в Павии в 2018 г.



Источник: https://partecipa.comune.pv.it/assets/front/images/bp-pavia/2018_04_PaviaPartecipadeeraccolte.pdf.

За четыре года реализации практики ПБ жители города выбирали проекты в разных сферах. Значительное место среди них занимают проекты по развитию пешеходной и велосипедной инфраструктуры:

- обустройство существующих велодорожек: установка указателей, обустройство стоянок, меры по повышению безопасности велодвижения, создание новых велодорожек — от Павии до соседнего городка Травако, от железнодорожной станции до университета;
- установка в каждом районе города фургонов-мастерских, где жители могут научиться самостоятельному ремонту велосипедов;
- кампания по популяризации велосипедного транспорта, целью которой было стимулирование поездок на велосипеде внутри города и профилактика дорожно-транспортных происшествий. В рамках кампании в школах прошли курсы по безопасному вождению велосипеда, распространялись информационные брошюры и листовки, а на станциях парковки велосипедов раздавались специальные противоугонные замки и защитные устройства.

Оригинальный проект, связанный с повышением безопасности участников дорожного движения, был посвящен и автомобилистам. В 2017 году жители Павии проголосовали за проведение десятидневных курсов для начинающих водителей и старшеклассников на симуляторе, который имитирует опасности на дороге, включая неровный или мокрый асфальт. Участникам было предложено научиться управлять транспортным средством в сложных погодных условиях в дневное и ночное время суток, в дождь, в учебной атмосфере отточить свои навыки вождения.

Большая группа проектов, выбранных в рамках ПБ в Павии, связана с организацией городских праздников и досуговых мероприятий:

- культурно-досуговые мероприятия и мастерские для детей и пожилых людей в городском парке Боско Гранде, целью которых стал диалог поколений: обеды на природе, совместное сооружение огородного чучела, высадка огорода из принесенных участниками семян, изучение звуков птиц и уроки подражания их пению, театральные представления и мастер-классы;
- финансирование культурных мероприятий и распространения информации о базилике Сан-Микеле внутри страны и за рубежом. В рамках этого проекта материалы издавались не только на итальянском, но и английском языке (для иностранных туристов);
- бесплатный вход в парк Боско Гранде по пятницам в течение полугода;
- проведение фестиваля для детей BambInFestival и фестиваля для подростков FesTEENval;
- научно-популярный фестиваль Indiscienza, цель которого заключалась в том, чтобы сделать науку открытой широкой публике;



Проект по организации фестиваля в Павии, 2018 г.
Источник: https://www.redattoresociale.it/media/parco_a_pavia

- городской праздник для людей разных возрастов, с ограниченными возможностями и не только, во время которого прошли мастер-классы на природе, музыкальный концерт, спектакль, занятия по арт-терапии и ортопедии;
- программа социальной интеграции и досуга для детей с ограниченными возможностями.

С развитием культурно-образовательной сферы связаны и два капитальных проекта, предполагающих создание инфраструктуры общественных пространств: переустройство бывшего здания рынка в культурный, образовательный и рекреационный центр для молодежи и обустройство в одном из существующих общественных пространств многофункционального театрального комплекса, в котором можно будет ставить спектакли, проводить семинары, курсы, научно-популярные мероприятия.

Помимо городских праздников, ориентированных в том числе на людей с ограниченными возможностями, горожане выбрали еще несколько проектов, направленных на более адресное решение проблем социально уязвимых групп:

- организация групп взаимопомощи и курсы шитья для женщин, оказавшихся в трудных жизненных обстоятельствах;
- покупка микроавтобуса для городской футбольной команды, которая сформирована в октябре 2018 года из спортсменов с ограниченными возможностями и теперь участвует в региональных и национальных турнирах (изначально их возили на соревнования волонтеры на личном транспорте).

Ещё одна группа проектов связана с тематикой чистоты и экологии:

- установка пяти общественных туалетов;
- кампания по повышению чистоты улиц, направленная на владельцев собак. По городу были размещены плакаты, таблички с информацией о юридической ответственности и специальные корзины с пакетами для сбора экскрементов животных;
- установка в центре города контейнеров для раздельного сбора мусора;
- экологический проект по построению сети сбора данных о загрязнении воздуха мелкими и тонкодисперсными частицами. В рамках проекта планируется раздать приборы для измерения качества воздуха волонтерам, проживающим в разных районах города.⁸

Одна из интересных особенностей практики в Павии — достаточно частый выбор жителей в пользу проектов, составной частью которых является проведение информационных кампаний — по повышению экологической сознательности, по популяризации объектов культурного наследия, по повышению уровня безопасности на дорогах и так далее. Тот факт, что жители выбирают подобные проекты, с одной стороны, иллюстрирует высокий уровень гражданской культуры, а с другой стороны — показывает ту важную нишу, которую смогла занять практика ПБ, воспринимаемая горожанами как инструмент изменений. Подавляющее большинство проектов имеют своё «лицо», они узнаваемы и запоминаемы и не дублируют стандартные направления работы администрации. Для жителей партисипаторное бюджетирование стало инкубатором положительных изменений в городе, которые инициируются снизу самим сообществом.

⁸ Pavia Partecipa. Stato di avanzamento al 30 APRILE 2019 dei progetti finanziati con le edizioni 2016, 2017, 2018 e 2019 del Progetto “Pavia Partecipa — Bilancio Partecipativo della Città di Pavia”:
<https://partecipa.comune.pv.it/assets/front/images/bp-pavia/2019-monitoraggioprogetti-finanziati.pdf>

Финансовые ресурсы

Финансовые ресурсы в малых городах, как правило, предварительно не распределяются между территориями, типами проектов или каким-то другим образом: все выдвигаемые проектные предложения участвуют в конкурсе на равных условиях.

В соответствии со спецификой инфраструктуры малых городов, а также с типологией, включающей в себя и неинфраструктурные проекты, финансируемые в малых городах проекты относительно невелики. Средняя стоимость проектов колеблется в разных практиках от 500 тыс. до 3 млн рублей. Не устанавливается также и минимальный размер проектов. Стоимость проектов в рамках одной практики может составлять 50 тыс. рублей, в рамках другой – достигать до нескольких миллионов.

Эберсвальде

В рамках первого цикла ПБ в Эберсвальде Постановлением городского совета 2012 года из городского бюджета ежегодно выделяется не менее 50 000 евро (4 млн руб.)⁹. В реальности на каждый очередной бюджетный год сумма определяется на основании среднесрочного финансового планирова-

⁹ https://www.eberswalde.de/fileadmin/bereich-eberswalde/global/satzungen/16-07_Satzung_Buergerhaushalt_2012.pdf.

ния бюджета и — с учетом возможностей городского бюджета и результатов голосования по проектным предложениям — ежегодно выделяется около 100 тыс. евро (8 млн руб.). Так в 2017 году было выделено 102 тыс. евро, в 2018-м — 100 тыс., а в 2019-м около 101 тыс. евро (см. также Таблицу 10).

Максимальная сумма, которая может быть выделена на один проект, в первый год достигала 50 тыс. евро (1,6 млн руб. по курсу на 01.01.2012 г. или 4 млн руб. по курсу на 01.01.2019). В дальнейшем она была снижена, и в настоящее время составляет 15 тыс. евро (1,2 млн руб.). Средняя стоимость каждого проекта в последние несколько лет — около 10 тыс. евро (0,8 млн руб.).

Если в процессе реализации проектов было потрачено меньше средств, чем было запланировано, то остаток переносится на следующий год. Если бюджет какого-то проекта был превышен из-за дополнительных расходов, администрация города сначала проверяет, возможно ли покрытие расходов из других статей бюджета. Если это невозможно или возможно только частично, бюджет практики ПБ на следующий год соответствующим образом сокращается.

Лабытнанги

Для реализации первого цикла практики ИБ в бюджете 2019 года было предусмотрено 1,5 млн руб. Однако, учитывая большой общественный резонанс, высокую активность населения и значительное число выдвинутых проектных предложений, было принято решение профинансировать все проекты, прошедшие техническую экспертизу (см. Раздел 3 Главы 2).

Соответственно, объем выделенных ресурсов был существенно увеличен и составил 8,9 млн руб. То же самое произошло и во втором цикле: в начале года было выделено 2 млн руб., но затем эта цифра существенно увеличилась и составила 12,4 млн руб.

Одной из особенностей практики ИБ в Лабитнанги является обязательное софинансирование проекта, которое должны обеспечить его инициаторы. Минимальный уровень софинансирования установлен в 3% от стоимости проекта. В первом цикле в качестве софинансирования населением было внесено около 380 тыс. руб., т. е. около 4% от выделенного бюджетного финансирования.

В первом цикле реализации практики (2018-2019 годы) уровень софинансирования использовался в качестве одного из критериев оценки при конкурсном отборе проектов. Во втором — текущем — цикле софинансирование используется в качестве исключаящего критерия при технической экспертизе предложений до их вынесения на общегородское рейтинговое голосование: предложения, в которых не предусматривается софинансирование, отсеиваются, а если предложение было признано победителем, но софинансирование не было обеспечено — проект не финансируется. Денежные средства вносятся инициативной группой на бюджетный счет на основании договора пожертвования. Если договор пожертвования не подписывается инициаторами проекта или соответствующие средства не вносятся своевременно, решение о финансировании проекта аннулируется.

Кроме хоть и небольших, но дополнительных финансовых средств, условие софинансирования является дополнительным механизмом для сокращения числа не поддерживаемых населением и необоснованных проектных предложений.

Павия

С 2016 по 2019 годы на программы партисипаторного бюджетирования в городе выделялось по 300 тыс. евро (23,9 млн руб. по курсу на 01.01.2019 г.), из которых 200 тыс. евро направлялись на капитальные и 100 тыс. на текущие расходы. Эта сумма составляет примерно 3% от общего муниципального бюджета, выделяемого на те же цели.

За эти 4 цикла жителями было выбрано 26 проектов, стоимость которых составляет от 4 тыс. до 200 тыс. евро (318 тыс. – 15,9 млн руб.)¹⁰.

Для финансирования комплексных проектов, представляющих значительный интерес для всего города, мэрия может добавлять дополнительные средства из других статей бюджета, не относящихся к партисипаторному бюджетированию. Для этого могут привлекаться и частные средства (в рамках государственно-частного партнерства), а также средства благотворительных фондов.

Примером такого комплексного софинансирования стал проект реставрации замка Мирабелло, который находится в пригороде Павии и является одной из важнейших историко-культурных достопримечательностей региона.¹¹ Эта инициатива стала одним из победителей в самом первом цикле ПБ в 2016 году, набрав 453 голоса. На восстановление объекта в рамках партисипаторного бюджетирования было направлено 40 тыс. евро (3,2 млн руб. по курсу на 01.01.2016 г.). Дополнительное финансирование направил благотворительный фонд, а также муниципалитет Павии в рамках традиционных статей расходов. Благодаря государственно-частному партнерству общая стоимость работ по реставрации более чем в шесть раз превысила бюджет, выделенный через ПБ, и увеличилась с 40 до 250 тыс. евро (от 3,2 до 19,9 млн руб.). Особенностью проекта также стало включение реставрационных работ в перечень программы Artbonus, которая поддерживается правительством Италии и позволяет получить налоговый вычет в размере 65% от сумм, направляемых меценатами на поддержку культурного наследия.

¹⁰ Pavia Partecipa. Stato di avanzamento al 30 APRILE 2019 dei progetti finanziati con le edizioni 2016, 2017, 2018 e 2019 del Progetto “Pavia Partecipa — Bilancio Partecipativo della Città di Pavia”:

<https://partecipa.comune.pv.it/assets/front/images/bp-pavia/2019-monitoraggioprogetti-finanziati.pdf>

¹¹ Bilancio partecipato: vince il progetto sul castello di Mirabello. 15.11.2016. La Provincia Pavese:

<https://laprovinciapavese.gelocal.it/pavia/cronaca/2016/11/15/news/bilancio-partecipato-vince-il-progetto-sul-castello-di-mirabello-1.14418513>

Управление практикой

Ключевую роль в управлении практикой ПБ в малых городах, как правило, играют муниципальные органы власти. В некоторых случаях (например, в Эберсвальде) они выполняют практически всю работу, связанную с реализацией практики. В других случаях часть работы делегируется гражданам, которые входят в управляющие практикой комитеты (как, например, в Лабытнанги) или просто помогают администрации в качестве волонтеров. В некоторых практиках к работам привлекаются и консультационные организации (например, в Лабытнанги и Павии).

Эберсвальде

В Эберсвальде управление практикой ПБ осуществляется исключительно силами сотрудников администрации города. Проектные предложения и их предварительный технический анализ здесь достаточно просты. Кроме того, предложения подаются в течение всего года. В результате – даже с учетом того, что администрация получает около сотни проектных предложений в год – предварительный технический анализ не предполагает большого объема работы, и сотрудники администрации справляются с ней без привлечения дополнительных сил (волонтеров, комитетов граждан и т.д.). По результатам голосования населения отбирается около десятка технически не очень сложных проектов, и соответствующие подразделения администрации могут подготовить для них техническую документацию.

Лабытнанги

В целом, реализация ППМИ Лабытнанги возложена на Департамент финансов администрации города. Для осуществления конкретной проектной деятельности администрацией города создан проектный офис «Уютный Ямал», который реализует и координирует всю практическую работу (до июля 2019 года эту работу выполнял отдел проектной работы Городской думы). В частности, Проектный офис:

- разрабатывает «дорожную карту» реализации ППМИ (план-график реализации отдельных этапов цикла практики);
- распространяет учебные, аналитические информационные и прочие материалы;
- собирает и обучает волонтеров, которые помогают организаторам на различных этапах цикла проекта;
- совместно с сотрудниками администрации координирует мероприятия по проведению голосования.

По мере необходимости Департамент финансов привлекает специалистов из других подразделений и структур администрации города.



Сотрудники и волонтеры Проектного офиса в г. Лабытнанги проводят проектную мастерскую
Источник: администрация г. Лабытнанги.

Важным органом управления реализацией практики ППМИ Лабытнанги является Конкурсная комиссия. Конкурсная комиссия — коллегиальный орган, который создается решением администрации МО и осуществляет следующие функции:

- проверяет соответствие проектов установленным требованиям;
- принимает решения об уточнении проектной документации;
- формирует список проектов для конкурсного отбора;
- организует конкурсный отбор и определяет перечень проектов-победителей.

Кроме того, в цикле 2018-2019 годов Конкурсная комиссия рассматривала и оценивала проекты и документы участников конкурсного отбора в соответствии с критериями оценки проектов и формировала итоговую оценку проектов (см. Раздел 3 Главы 2).

Председателем комиссии является глава Городской Думы. В состав Комиссии входят представители органов местного самоуправления (не более 30 процентов от численного состава Комиссии), инициативных групп населения, общественных организаций, экспертного сообщества. Решения комитета принимаются голосованием.

Павия

Ключевую роль в администрировании ПБ в Павии играют муниципальные органы власти. Консультационную поддержку им оказывают специалисты из Фонда Романьози, который был учрежден в 2003 году муниципалитетом и

университетом Павии для содействия инновационной культуре местного самоуправления.¹² Фонд проводит учебные мероприятия для политиков и муниципальных служащих, организует дискуссии и семинары по вопросам местного самоуправления. Ещё одна некоммерческая организация, которая помогает в организации партисипаторного бюджетирования, — междисциплинарная группа экспертов «ABCittà» со штаб-квартирой в Милане, специализирующаяся на программах с гражданским участием и социальным проектированием.¹³

В первые годы в реализации ПБ участвовала также НКО Bipart.



Встреча мэра Павии Массимо Депаоли с общественными активистами, авторами идей для ПБ Павии, студентами и школьниками.

Источник: авторы публикации.

¹² Fondazione Giandomenico Romagnosi: <http://www.fondazioneromagnosi.it>.

¹³ ABCittà: <http://abcitta.org>.

2 Глава

Проектный цикл



Проектный цикл в рассматриваемой модели включает в себя несколько укрупненных блоков, представленных в Таблице 6.

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

В целом, цикл подготовки проектов от начала информационной кампании до внесения проектного предложения в Городской совет для включения в бюджет занимает от 5 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 6 представлены примерные даты реализации этапов проектного цикла для рассматриваемых кейсов, которые подробно описаны ниже.

Таблица 6. Этапы проектного цикла

Этапы проектного цикла	Эберсвальде (2019-2020)	Лабитнанги (2019-2020)	Павия (2018-2019)
1. Информационная кампания	Круглогодично	Май — начало августа	Октябрь — середина декабря
2. Инициирование, разработка и подача проектных предложений (ПП)	До 30 июня 2019 г. (заявки, поданные после этой даты, рассматриваются на следующий год)	1-19 августа 2019 г.	15 ноября — 14 декабря 2018 г.
3. Предварительный анализ, доработка или отсеивание ПП	По мере поступления предложений	20-24 августа 2019 г.	7 января — 15 марта 2019 г.
4. Обнародование ПП и голосование	7 сентября	25 августа — 8 сентября 2019 г.	15-30 марта 2019 г.
5. Окончательная техническая подготовка и утверждение ПП. Включение в городской бюджет	Октябрь-ноябрь	До 25 октября 2019 г.	С апреля по конец года
6. Реализация победивших проектов	С января следующего года	Январь — 1 сентября 2020 г.	С января следующего года

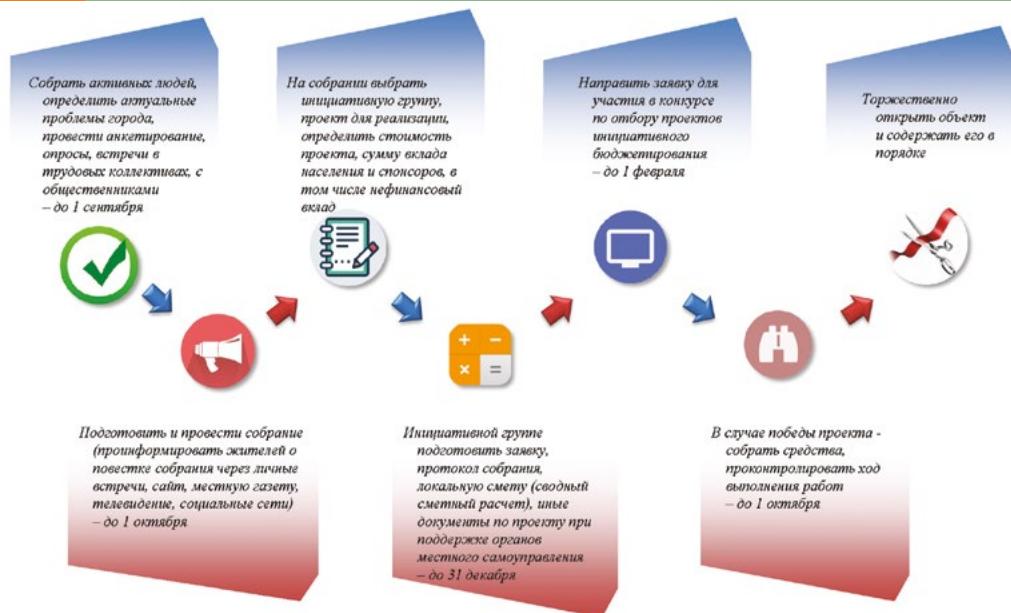
Эберсвальде

Цикл реализации практики в Эберсвальде достаточно прост (см. Таблицу 6). Для населения это: 1) подача проектного предложения в любое время года, 2) участие в очном голосовании в «День принятия решений», и 3) мониторинг реализации отобранных проектов. Фактически, в нем есть две ключевые даты: дата подачи проектных предложений для текущего цикла и день голосования. Дата подачи предложений означает, что поданные до нее предложения рассматриваются в текущем цикле практики, а поданные после – уже в следующем цикле. Обе даты устанавливаются ежегодно. Как правило, дата подачи предложений устанавливается на конец июня – август, а день голосования – одна из суббот в сентябре.

Лабытнанги

План-график мероприятий в рамках практики ИБ (см. Рис. 3) привязан к бюджетному процессу и к строительному сезону, который в ЯНАО достаточно короток. Однако, в процессе реализации практики и приобретения соответствующего опыта он модернизируется и становится более эффективным. Кроме того, в цикле 2019-2020 годов администрацией было принято решение провести рейтинговое голосование по проектам ИБ в единый день голосования — 8 сентября. В Таблице 7 приведены даты реализации практики для двух первых циклов. Как видно из таблицы, второй цикл значительно короче по сравнению с первым.

Рисунок 3. Схема реализации мероприятий ИБ Лабытнанги (Памятка для населения)



Источник: <https://lbt.yanao.ru/documents/other/5231/>.

Таблица 7. Сравнительная продолжительность этапов цикла ИБ в Лабытнанги

Укрупненные этапы цикла проекта	Дата завершения этапа	
	Цикл 2018-2019 гг.	Цикл 2019-2020 гг.
Проведение собраний	1 октября 2018 г.	19 августа 2019 г.
Формирование заявок	31 декабря 2018 г.	
Прием заявок	1 февраля 2019 г.	24 августа 2019 г.
Принятие решения по отбору проектов	1 марта 2019 г.	8 сентября (голосование) и 25 октября (включение в бюджет) 2019 г.
Реализация проектов	1 октября 2019 г.	1 сентября 2020 г.

Источник: составлено авторами по материалам сайта администрации г. Лабытнанги, <https://lbt.yanao.ru/activity/730/>

Павия

Проектный цикл ПБ в Павии подразумевает классические для подобных практик этапы, и в том числе очные встречи (собрания, форумы, и пр.), на которых жители лицом к лицу обсуждают выдвинутые проектные идеи перед проведением их технического анализа (Таблица 8).

Таблица 8. Проектный цикл в Павии

Этап	Описание	Сроки (проектный цикл 2018/2019 гг.)	
1	Выдвижение проектных идей	Жители подают свои идеи на обсуждение	15 ноября – 14 декабря 2018 г.
2	Обсуждение проектных идей	Очные встречи, на которых люди обсуждают широкий список идей, дорабатывают их, и решают, какие из них обретут статус проектной заявки	7-25 января 2019 г.
3	Технический анализ	Технические специалисты анализируют и прорабатывают проектные заявки с тем, чтобы каждая из них на выходе могла быть конвертирована в законченный проект	1-28 февраля 2019 г.
4	Финальное голосование	Онлайн голосование на официальной платформе и очное — в муниципальных учреждениях	15-30 марта 2019 г.
5	Презентация	Обнародование результатов голосования	после 8 апреля 2019 г.
6	Реализация	Реализация победивших проектов с публичной отчетностью. Информация о ходе работ обновляется на официальном сайте www.partecipa.comune.pv.it .	с января 2020 г.

Источник: <https://partecipa.comune.pv.it/phases>.

Для проведения оценки качества реализации ПБ в 3 предшествующих циклах в июле-сентябре 2018 года организаторы партисипаторного бюджетирования в Павии провели анкетирование жителей. Пользователям платформы была разослана ссылка на онлайн-анкету на базе google-форм, также использовались бумажные анкеты. В общей сложности удалось собрать 234 ответа в бумажном и 3470 в электронном виде. В рамках одного из вопросов горожане оценивали различные этапы ПБ. Это был необязательный вопрос анкеты, разные этапы оценили от 208 до 234 человек. Полученные оценки достаточно однородны, чуть более критично респонденты отозвались о мониторинге реализованных проектов, более положительно оценили этапы выдвижения проектных идей и финального голосования (Рис.4).

Рисунок 4. Оценка респондентами качества реализации этапов ПБ в Павии



Источник: Risultati Questionario Online. Bilancio Partecipativo di Pavia. 02.10.2018. Comune di Pavia: <https://partecipa.comune.pv.it/assets/front/images/bp-pavia/2019BP-questionario.pdf>.

1. Информационная кампания

Детальная информация о практике ПБ и о механизмах возможного участия в них в малых городах распространяется, в основном, так же как и в других типах муниципальных образований: через специальные страницы на сайтах муниципалитетов, СМИ, социальные сети, информационные материалы, брошюры, флаеры, плакаты в активно посещаемых местах и т.д. Распространяется как информация о проекте в целом и о механизмах участия граждан на его различных этапах, так и о результатах уже реализованных проектов.

Особенностью малых городов является то, что информация активно распространяется и через «сарафанное радио» — знакомых, коллег, соседей и т.д.

Эберсвальде

Согласно Постановлению 2012 года о ПБ, администрация города предоставляет населению исчерпывающую информацию в общедоступных средствах массовой информации, в частности в официальной городской газете, о ПБ, плане мероприятий, подготовке и реализации отобранных проектов.

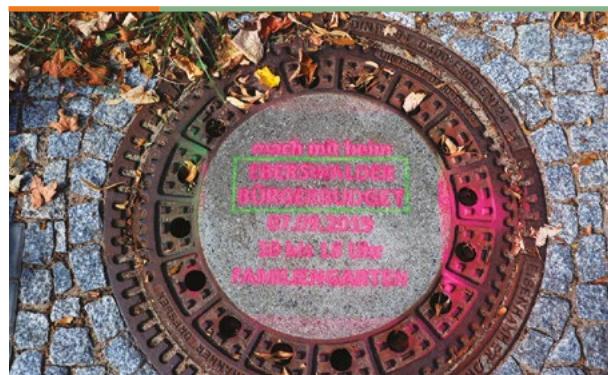
Поскольку, согласно тому же Постановлению, граждане могут выдвигать проектные предложения круглогодично (см. Раздел 2 Главы 2), информационная компания фактически также продолжается непрерывно. Используются все средства распространения информации: официальный сайт, где публикуется вся информация, и откуда можно скачать соответствующие буклеты, флаеры, список и описание всех проектных предложений и т.д.; официальная городская газета; плакаты с описанием как практики в целом, так и отдельных проектных предложений на улицах и в часто посещаемых местах. Одним из информационных событий является день голосования (см. Раздел 4 Главы 2) — «День принятия решений», в течение которого в Семейном парке для населения организуется множество мероприятий, в т. ч. информационных. Ежегодно издается брошюра, где помимо общей информации о проекте публикуется список с кратким описанием всех выдвинутых проектных предложений.

Такая информационная активность практикуется с самого первого цикла практики. Как результат, уже в первом цикле было выдвинуто 94 проектных предложения на сумму в 1,4 млн евро (58 млн руб. по курсу на 01.01.2012 г.).



Распространение информации о практике в Эберсвальде.

Источник: <https://www.eberswalde.de/start/rathaus-ortsrecht/h Haushalt-finanzen/buergerbudget/buergerbudget-2020>



Объявление о предстоящем голосовании в Эберсвальде, нанесенное на люк смываемой меловой краской.

Источник: <https://twitter.com/BuergerbudgetEW>.

Лабытнанги

Запуску первого цикла ИБ Лабытнанги предшествовала активная информационная кампания¹⁴. В частности, на официальном сайте городской администрации была создана страница, посвященная практике ИБ (<https://lbt.yanao.ru/activity/730/>), на которой размещается вся информация, касающаяся практики.

Был подготовлен видеоролик, который приглашает жителей города приходить со своими идеями в проектный офис, принимать участие в разработке проектных предложений и в голосовании по ним. Видеоролик размещен на сайте администрации города (<https://lbt.yanao.ru/presscenter/video/1611/>), он транслировался на встречах с жителями города, на региональных мероприятиях по ИБ в Лабытнанги и других муниципальных образованиях. На городской доске была размещена информация об ИБ и пошаговое описание того, каким образом граждане могут в нем участвовать. Только в начале информационной кампании и первого этапа реализации практики по городскому ТВ были переданы 12 новостных сюжетов и семь репортажей. Было проведено шесть собраний в трудовых коллективах, в которых участвовало около 500 чел.



Информирование жителей о практике ИБ г. Лабытнанги.

Источник: администрация г. Лабытнанги.

¹⁴ См., например, <https://lbt.yanao.ru/upload/uf/48e/Vnedrenie-praktiki-initsiativnogo-byudzhetirovaniya-v-gorode-Labytnangi.pdf>.

Рисунок 5. Данные опроса жителей об ИБ в г. Лабытнанги



Источник: сайт администрации г. Лабытнанги <https://lbt.yanao.ru/>.

Информация распространялась и через неформальные каналы. В частности, создаваемые инициативные группы при поддержке Проектного центра распространяли информацию об ИБ через своих знакомых, соседей, сотрудников и т.д. В результате, большая часть населения города была информирована о практике и была готова активно в ней участвовать. На Рис. 5 показаны результаты опроса, проведенного Проектным центром.

Активное распространение информации о практике продолжается и до сих пор.

Павия

Уже в первом цикле ПБ в Павии в 2016 году удалось обеспечить относительно высокий для урбанизированных территорий уровень вовлечения (см. Таблицу 2). В практике приняли участие 2 149 горожан, что составило 3,3% всех резидентов в возрасте 16 лет и старше, которые имели право участвовать в процедурах инициирования и отбора проектов ИБ. В последующие годы этот показатель остался примерно на прежнем уровне. Чуть большую активность из года в год проявляют женщины, которые составляют около 60% всех участников.

Достаточно высокий уровень участия граждан в практике обеспечивается активной информационной компанией с использованием всех доступных средств коммуникации. В ходе упомянутого в предыдущей секции анкетиро-



Оценочная сессия с участием авторов предложений в 2018 г. в г. Павия.

Источник: *Incontro di valutazione. Report delle attività e dei risultati. 02.10.2018. Comune di Pavia:* <https://partecipa.comune.pv.it/assets/front/images/bp-pavia/2019BP-risultati-assemblea.pdf>.

Рисунок 6. Ответы жителей на вопрос о каналах коммуникации в г. Павия



Источник: https://partecipa.comune.pv.it/assets/front/images/bp-pavia/2018_04_PaviaPartecipa-Ideraccolte.pdf.

вания, целью которого было оценить ход реализации практики за три прошедших цикла, респондентам также задавался вопрос о том, каким образом они узнали о программе ПБ. Ответы показали, что самым популярным каналом распространения остается «сарафанное радио» (Рис.6).

Помимо анкетирования, для оценки практики ПБ в октябре 2018 года была проведена оценочная сессия с участием горожан, подававших идеи в циклах 2016, 2017 и 2018 годов. Проведение подобной сессии — одна из сильных сторон подхода к ПБ в Павии, которая редко практикуется в других муниципалитетах. На сессии горожане смогли поделиться своим мнением об организации процедур участия и способах их улучшения.

На сессии участники обсуждали различные этапы организации процедур ПБ, выявляли положительные аспекты используемых процедур вовлечения, делились мнениями о существующих проблемах и предлагали способы их решения. Подобный комплексный подход к ПБ позволяет вовлечь жителей не только в обсуждение и выбор проектов, но и в проектирование самих процедур участия.

2. Инициирование, разработка и подача проектных предложений

Инициирование и подача проектных предложений в малых городах организованы достаточно просто. Предложения, как правило, подаются частными лицами или группой лиц. При этом практически нет ограничений, связанных с гражданством, возрастом, социальным статусом и т. д. Предложения могут формулироваться на собраниях/ассамблеях населения. Механизмы подачи проектных предложений тоже очень простые и гибкие. Во всех рассматриваемых практиках предложение можно подать либо онлайн — на соответствующем сайте городского совета, либо в бумажном виде.

Формат подаваемой заявки в большинстве случаев достаточно простой: она, как правило, включает в себя только название, локализацию и краткое описание идеи проекта, а также сведения о лице или группе, выдвинувшей предложение.

Эберсвальде

Согласно постановлению Городского совета о ПБ от 2012 года, выдвигать проектные предложения в рамках ПБ (как и голосовать по ним, см. Раздел 3 Главы 2 настоящего документа) имеют право все жители Эберсвальде, достигшие 16-летнего возраста. В более поздних циклах, как и в настоящее время, эта планка снижена до 14 лет.

Предложения должны быть адресованы администрации города и могут быть представлены в письменной, устной и электронной форме (как на сайте муниципалитета, так и по электронному письму).

В предложении должно быть представлено краткое описание проекта, а также быть указаны полное имя, адрес и дата рождения заявителя.

Предложения могут подаваться круглогодично. В каждом цикле устанавливается окончательный срок подачи предложений. Предложения, поданные после этого срока, рассматриваются уже в следующем цикле ПБ. Так, в цикле 2018 года это было 31 августа, а в цикле 2019-2020 годов — 30 июня.

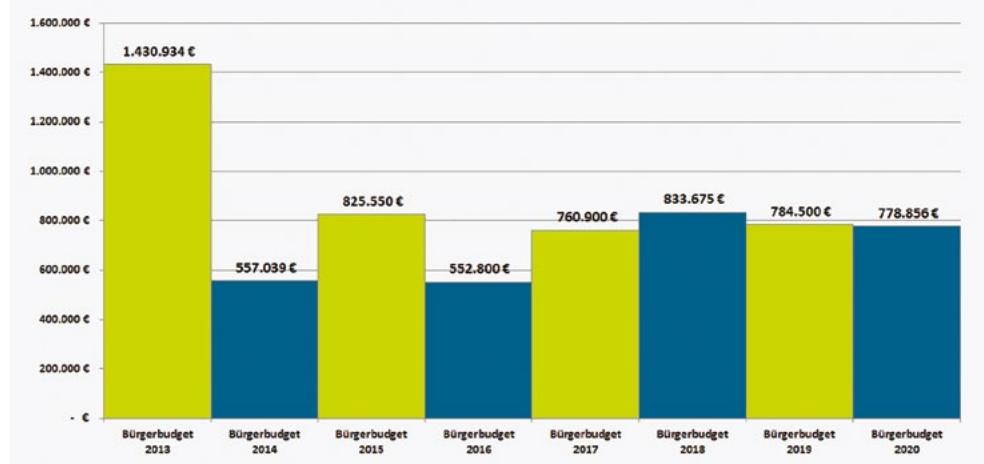
Поскольку процесс подачи проектного предложения достаточно прост, уже в первый же год администрация получила 94 предложения от 76 жителей. 10 из них превысили лимит стоимости, 13 были отсеяны по другим причинам. Остальные предложения (всего – 71) были выставлены на общегородское голосование.



Обсуждение идей для проектов на городской конференции в Эберсвальде.

Источник: <https://twitter.com/BuergerbudgetEW/status/1123116889679585280>.

Рисунок 7. Суммарная стоимость выдвинутых проектных предложений по годам г. Эберсвальде



Источник: <https://pbs.twimg.com/media/EJP3S4DWoAAh2B2.png>.

В целом, суммарная стоимость выдвинутых проектных предложений от 5 до 14 раз превышает объем выделяемых на практику финансовых ресурсов (см. Рис. 7). Интересно, что в первый год реализации практики суммарная стоимость предложений примерно вдвое превысила среднюю стоимость в последующие годы.

Лабытнанги

Выдвигать проектные предложения может любая группа граждан, в т. ч. и отдельные граждане. Для этого необходимо провести собрание, обсудить все предложения участников и выбрать одно из них. Собрание протоколируется,

и протокол прилагается к проектному предложению. Форма протокола заполняется даже в том случае, когда предложение выдвигается одним человеком. В протоколе, кроме остальных параметров, фиксируется и вклад в софинансирование проекта со стороны его инициаторов/населения (см. Раздел «Финансирование» в Главе 1).

Проектные предложения готовятся и подаются секретарю конкурсной комиссии по утверждённой администрацией города форме. К проектному предложению, подготовленному по стандартной форме, прилагаются документы, список которых регламентируется постановлением администрации города об ИБ. Как правило, это протоколы собраний, сметная и техническая документация, обязательства по софинансированию, фото- и видеоматериалы.

Павия

Партисипаторное бюджетирование в Павии являет собой пример практики, которая удачно объединила в себе онлайн и офлайн-каналы участия населения. Жители предлагают проектные идеи преимущественно офлайн, в бумажном виде (Рис. 9), при этом важным элементом программы остаются очные встречи, где проходит обсуждение идей, их группировка и объединение, предварительный отбор идей, которые попадут в бюллетень для финального голосования (см. ниже). Благодаря системно организованной кампании

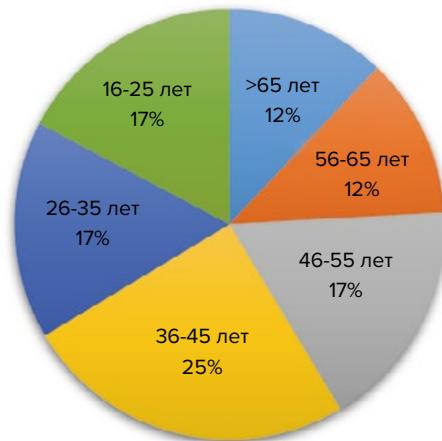


Мобильный пункт для приема проектных предложений от жителей, г. Лабитнанги.
Источник: администрация г. Лабитнанги.



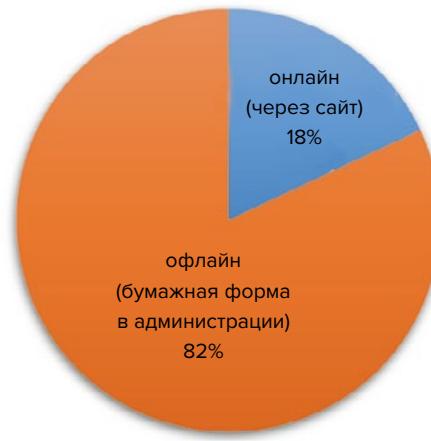
Воркшопы по разработке проектов, г. Павия.
Источник: https://partecipa.comune.pv.it/assets/front/images/bp-pavia/2017_05_PaviaPartecipa-Reportworkshopco-progettazione.pdf.

Рисунок 8. Возраст авторов идей в 2018 г. в г. Павия



Источник: Pavia Partecipa 2018. Bilancio partecipativo della Città di Pavia. Comune di Pavia. https://partecipa.comune.pv.it/assets/front/images/bp-pavia/2018_04_PaviaPartecipa-Ideeraccolte.pdf.

Рисунок 9. Распределение идей, поданных онлайн и офлайн в 2018 г. в г. Павия



Источник: Pavia Partecipa 2018. Bilancio partecipativo della Città di Pavia. Comune di Pavia. https://partecipa.comune.pv.it/assets/front/images/bp-pavia/2018_04_PaviaPartecipa-Ideeraccolte.pdf.

по информированию и вовлечению горожан, которая проходит не только в интернете, но и на улицах города, удастся обеспечить охват разных возрастных групп (Рис. 8).

Жители предлагают свои идеи по улучшению жизни в городе, реализация которых может быть включена в трехлетний бюджет города. Так, в 2018 году предлагались идеи для финансирования в 2019-2021 годах.

Неформальные гражданские объединения и ассоциации могут самостоятельно проводить встречи с жителями, чтобы информировать о своих инициативах и объединять людей вокруг конкретных интересов. Один человек может подать только одну идею. Ограничений по тематике нет, однако предложение должно отражать некоторый коллективный интерес и не выходить за диапазон компетенций городской мэрии.

Идеи можно подавать в электронном или бумажном формате. Онлайн-каналом для подачи электронных заявок является официальный сайт www.partecipa.comune.pv.it. Для желающих подать идею в бумажном виде работают пять вспомогательных пунктов в учреждениях местной администрации в разных районах, которые открыты в стандартные часы их работы. В стандартном бланке заявки автор идеи выбирает из закрытого списка тематику проекта (12 вариантов ответа, включая «другое»), излагает текстовое описание своей идеи, указывает предлагаемую территорию реализации и целевую аудиторию проекта. Требуется также указать контактные данные: имя и фамилию, адрес проживания, дату рождения, номер удостоверения личности, телефон и адрес электронной почты.

3. Предварительный анализ, доработка или отсеивание проектных предложений

Проектные предложения, выставляемые на конкурсный отбор или общее голосование, составляются на основе проектных идей, выдвинутых населением. Основной объем работы выполняется специалистами соответствующих подразделений администрации. Граждане, в т.ч. и инициаторы предложений, в некоторых случаях также в этом участвуют, но объем работы, делегированный им, значительно разнится от случая к случаю. Так, в Эберсвальде население практически не участвует в этом этапе, в Лабытнанги инициаторы предложений привлекаются по мере необходимости, а в Павии регулярно организуются рабочие обсуждения выдвинутых предложений с участием населения, на которых и выполняется основная работа по доработке предложений.

Во всех практиках установлены четкие критерии, по которым проектные идеи признаются неприемлемыми и отклоняются. В рассматриваемой модели не предусмотрено других механизмов оценки и предварительного отбора доработанных проектных предложений до их вынесения на конкурсный отбор.

Эберсвальде

Технический анализ и доработка проектных предложений осуществляется соответствующими подразделениями администрации города. В частности, предложение принимается и ставится на голосование в текущем году, если

- оно было получено в установленные сроки (предложения, полученные после установленного срока, переносятся на следующий год);
- заявитель — житель города 14 лет и старше;
- проектное предложение направлено на решение проблемы, которая находится в полномочиях муниципалитета Эберсвальде;
- проект технически выполним, и его стоимость не превышает установленный уровень в 15 тыс. евро (1,2 млн руб.).

Примерно 30% полученных администрацией предложений не удовлетворяет этим условиям и отсеивается (см. Таблицу 10 в Разделе 4 Главы 2). Все остальные проектные предложения выносятся на общегородское голосование. Доработка предложений со стороны администрации сводится к подготовке технической документации и сметы расходов проектов.

Поскольку проектные предложения поступают в администрацию круглогодично, они обрабатываются специалистами администрации в рабочем порядке по мере поступления. Фактически нет механизмов доработки предложений в сотрудничестве с инициаторами предложений. Нет и процедур объединения нескольких схожих или смежных предложений.

Лабытнанги

В практике ИБ города Лабытнанги технический анализ и доработка проектных предложений осуществляется муниципальным проектным офисом совместно со специалистами соответствующих подразделений администрации города. К доработке предложений по мере необходимости привлекаются также представители инициативных групп, которые их выдвинули.



Заседание конкурсной комиссии, Лабытнанги.
Источник: администрация г. Лабытнанги.

После технической экспертизы и доработки предложений (в т. ч. уточнения стоимости реализации проектов и уровня их софинансирования) проектные предложения рассматриваются конкурсной комиссией (см. Раздел «Управление практикой» Главы 1), которая на своем заседании принимает решение о допуске проектов к конкурсному отбору¹⁵.

В 2018 году на конкурсный отбор было представлено 15 проектов, во втором — текущем — цикле таких предложений было 10¹⁶ (см. Таблицу 9).

¹⁵ См. протоколы на сайте <https://lbt.yanao.ru/activity/786/>

¹⁶ Подробное описание проектов — на сайте администрации г. Лабытнанги, <https://lbt.yanao.ru/projects/>

Таблица 9. Утвержденные проекты цикла 2019–2020 гг. в г. Лабытнанги

Название проекта	Стоимость (тыс. руб.)	Голосование*	
		онлайн	очное
Создание верёвочного парка «Драйв»	1 970	48	1304
КоMapOFF	900	113	1207
Зона отдыха «ПикничОК»	2 600	108	1212
Создание верёвочного городка «Рго-лезешь?»	2 000	23	746
Детский дворик «Мечта детства»	1 000	37	721
Комфортный двор — уютный Ямал	1 097	60	684
Street Art ко Дню Победы	800	59	634
Мудрость поколений	850	25	526
Информационный киоск «Лабытнангский хронограф»	515	28	267
«По основам ОБЖ живет наше ТСЖ!»**	1 050	21	223
Итого:	12 782	522	7524

* Каждый гражданин может проголосовать за два различных проекта.

** ОБЖ – основы безопасности жизнедеятельности; ТСЖ – товарищество собственников жилья.

Источник: Протокол заседания конкурсной комиссии на сайте администрации г. Лабытнанги: <https://lbt.yanao.ru/activity/786>.

Павия

Ключевым компонентом практики ПБ в Павии являются тематические очные мероприятия (встречи, воркшопы) с участием горожан и технических специалистов из соответствующих подразделений администрации города. Целью встреч является сопоставление поданных идей, поиск способов их объединения, оценка технической реализуемости и выделение тех идей, которые позже станут полноценной проектной заявкой.

Организаторами этих мероприятий движет представление о том, что партисипаторное бюджетирование — это не соревнование проектов и авторов идей друг с другом, а возможность поработать вместе над тем, как улучшить город. Таким образом, целью воркшопов является делиберация, выявление коллективного интереса местного сообщества.



Мероприятия с участием жителей по обсуждению проектных идей, г. Павия.

Источник: *Report integrale delle attività e dei risultati. Workshop di coprogettazione, 8-14-15.06.2018. Comune di Pavia:*
https://partecipa.comune.pv.it/assets/front/images/bp-pavia/2016_05_PaviaPartecipa-Reportworkshopco-progettazione.pdf

Ежегодно проводится три воркшопа, на которых обсуждаются идеи, сгруппированные по соответствию определенной теме. Темы воркшопов выбираются исходя из того, каких идей подано больше всего.

В 2019 году темами были:

1. Социальные инициативы (обсуждались городские мероприятия, праздники, инклюзивные, школьные проекты, проекты для детей и их родителей);
2. Городская мобильность, озеленение и спорт (обсуждались общественный транспорт, благоустройство улиц и парков, инфраструктура для велосипедистов и пешеходные маршруты, экология, парковки, пространства для занятий спортом);
3. Культура, образование и инновации (обсуждались создание музея, театров, реставрация и сохранение памяти об архитектурном наследии Павии через фотографии, научно-популярные и образовательные мероприятия, проект по книгообмену и др.).¹⁷

Работа в рамках этих мероприятий ведется в группах. Сначала авторы представляют свои идеи, а технические специалисты из мэрии высказывают свое мнение о принципиальной возможности или невозможности реализовать представленные идеи с точки зрения их технического наполнения, соответствия полномочиям муниципалитета и выделенному бюджету. Затем участники в группах сравнивают выдвинутые идеи между собой. Поскольку предложений всегда больше, чем финансовых возможностей, одной из целей обсуждений является сужение списка инициатив для внесения в финальный бюллетень для общегородского голосования.

¹⁷ Pavia Partecipa 2019. Bilancio Partecipativo della Citta' di Pavia. Incontri di co-progettazione. Report integrale delle attivita' e dei risultati: <https://partecipa.comune.pv.it/assets/front/images/bp-pavia/2019BP-Report-workshop.pdf>

Участники объединяют и группируют идеи несколькими способами:

- объединяя идентичные предложения в одно;
- комбинируя выдвинутые идеи в один общий проект, который будет в себя включать отдельные идеи как компоненты;
- выдвигая новые идеи или технические решения, которые соответствуют первоначальным целям заявленных инициатив, но при этом лучше решают выявленные проблемы.

В конце воркшопа проводится голосование участников, и составляется короткий список (шорт-лист) проектов, которые затем поступают в мэрию на полноценный технико-экономический анализ и подготовку смет — для вынесения проекта на финальное общегородское голосование.

В 2019 году через фильтр очных обсуждений прошли 23 предложения. Шорт-лист формируют участники воркшопа, среди которых есть модераторы, рядовые горожане, авторы идей, сотрудники мэрии. Затем отфильтрованные предложения поступают в мэрию на полноценный технико-экономический анализ и подготовку смет — для вынесения проекта на финальное общегородское голосование. Четких критериев по формированию шорт-листа, помимо упомянутых выше технических ограничений, нет. Работая над конвертацией большого массива идей в отфильтрованный список проектных предложений, участники воркшопов ищут «золотую середину»: чем короче будет перечень в финальном бюллетене, чем проще и объективнее жители смогут сделать выбор на общегородском голосовании, и в то же время этот список должен быть достаточно ёмким для того, чтобы максимально охватить отмеченные авторами идей городские проблемы.

На следующем этапе шорт-лист проходит полноценный технико-экономический анализ, оценивается стоимость реализации идей. Эту работу выполняют

сотрудники муниципальных органов власти, компетентные в тех сферах, которых касается та или иная инициатива. Анализируемые идеи проверяются на предмет соответствия 4 критериям:

1. Сфера полномочий: идея должна соответствовать полномочиям муниципалитета.
2. Существующие планы: идея не должна пересекаться с направлениями работ, которые уже запланированы муниципалитетом, другими уровнями власти, физическими или юридическими лицами.
3. Осуществимость: инициатива должна быть реализуемой с технической точки зрения.
4. Управленческие расходы: стоимость последующей эксплуатации, если таковая предполагается, должна соответствовать финансовым возможностям муниципалитета. Таким образом, проект должен быть финансово устойчивым.

4. Обнародование и конкурсный отбор проектных предложений

Голосование в данной модели организуется как онлайн — чаще всего на сайте городской администрации, так и очно — в специально организованных стационарных пунктах голосования. Небольшие размеры городов позволяют без больших усилий проводить очное голосование.

Очное голосование имеет несколько важных преимуществ. Оно позволяет легко идентифицировать голосующего. Кроме того, это возможность собрать граждан вместе, позволить им еще раз на месте изучить проектные предложения, обсудить их с другими участниками голосования и проголосовать более информированно. Очное голосование можно использовать и как информационное мероприятие — как для текущего цикла, так и для последующих. По этим причинам очное голосование в данной модели используется во всех практиках. В большинстве случаев оно дополняется и онлайн голосованием. Как правило, каждый голосующий может проголосовать не за один, а за несколько проектов.

Результаты голосования публикуются на сайте администрации города и/или на сайте, на котором организовано голосование, и распространяются по всем каналам, используемым в информационной кампании практики.

Эберсвальде

Проектные предложения в Эберсвальде отбираются прямым очным голосованием. Голосование проводится в субботу, как правило в первой половине сентября. В этот день все жители города приглашаются в «Семейный парк», где проводится публичное мероприятие — «День принятия решения». Голосование открывается в 10 утра и заканчивается в 6 вечера. В помещении, в котором проводится голосование, вывешиваются плакаты и информационные доски с подробной информацией о проектах. В день голосования в парке проводятся разнообразные мероприятия: концерты, спортивные соревнования, чемпионат города по шахматам, работают аттракционы и детские площадки. Голосование проходит в праздничной обстановке.

Каждый гражданин может проголосовать за пять проектов. Предъявив удостоверение личности и зарегистрировавшись, он получает пять фишек. Перед каждым проектным предложением стоит урна, куда можно бросить любое количество фишек (в отличие от многих других практик в Эберсвальде можно все или часть своих голосов отдать за один проект¹⁸). Потом число фишек публично подсчитывается. На основании полученных голосов составляется ранжированный список проектных предложений. Подсчёт проводится сразу после закрытия голосования и результаты сразу объявляются.

¹⁸ См., например, https://www.eberswalde.de/fileadmin/bereich-eberswalde/global/Buergerbudget/Broschuere_-_Buergerbudget_2017.pdf.



Голосование ПБ-2014, г. Эберсвальде.
Источник: <https://twitter.com/BuergerbudgetEW/status/525636305959792640>.



Подсчет голосов ПБ-2017. г. Эберсвальде.
Источник: <https://www.eberswalde.de>.

Таблица 10. Динамика развития практики ПБ в г. Эберсвальде

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Выдвинутые предложения	94	91	122	72	107	129	87	103
Предложения, вынесенные на голосование	71	67	76	59	73	80	64	73
Число победителей	6	9	8	10	10	11	9	12
Число проголосовавших	> 430	>1 000	>1 200	>1 400	2 698	>2 500	1 834	2 073
Число поданных голосов	1 519	5 052	6 322	>7 000	>13 000	>13 000	>9 000	>11 000
Суммарная стоимость (тыс. евро)	109,3	99,5	101,8	101,3	102,3	100,1	100,8	104,8

Источник: составлено авторами по материалам сайта мэрии Эберсвальде: <https://www.eberswalde.de/start/rathaus-ortsrecht/haushalt-finanzen/buergerbudget>.

Число граждан, принявших участие в голосовании, и число поданных ими голосов показано в Таблице 10. В последние годы в голосовании участвует 5-7% от имеющих на это право граждан, что является достаточно высоким показателем.

Администрация города предоставляет населению исчерпывающую информацию в СМИ и на сайте города.

Лабытнанги

Конкурсный отбор проектных предложений организуется Департаментом финансов администрации города Лабытнанги. Проведение конкурсного отбора осуществляется конкурсной комиссией ИБ города Лабытнанги (см. Раздел «Управление практикой» выше).

В первом цикле практики ИБ проекты отбирались на основании их ранжирования по критериям оценки проектов. Было использовано 8 групп критериев – от наличия эскизного проекта до уровня софинансирования и социальной значимости проекта.

Во втором (и, вероятно, в последующих) цикле реализации практики оценка и отбор предложений по критериям уже не применяется. Конкурсная комиссия проводит техническую экспертизу, т. е. проверяет соответствие проектного предложения техническим требованиям, предъявляемым к проектам ИБ. Подготовленные и прошедшие техническую экспертизу предложения выставляются на общегородское рейтинговое голосование¹⁹, в котором могут принять участие все граждане 14 лет и старше.

Перед голосованием муниципальный проектный офис совместно с городской администрацией и волонтерами публикует всю информацию о проектных предложениях на сайте администрации города, а также организует публичную защиту проектов. С этой целью проводится общегородской форум ИБ, на который приглашаются все граждане. В 2019 году форум проводился в спортивном центре. В нем участвовало около полутора тысяч человек.

Голосование проводится как очно, так и онлайн, на информационном ресурсе «Живем на Севере»²⁰. Каждый гражданин может проголосовать за два разных проекта.

¹⁹ https://lbt.yanao.ru/upload/uf/4f3/PA0930_19.pdf.

²⁰ <https://живёмнасевере.рф>



Презентация проектных предложений.
Источник: <https://lbt.yanao.ru/activity/730>.

БЮЛЛЕТЕНЬ РЕЙТИНГОВОГО ГОЛОСОВАНИЯ

Порядок заполнения:

Поставьте любой знак в квадрате справа от наименования инициативы, в пользу которой Вы сделали выбор. Можно выбрать не более двух инициатив.

Место для штампа

Создание верёвочного городка «Pro-лезешь?»

"Мудрость поколений"

"Лабытнангский хронограф"

Детский дворик «Мечта детства»

Street Art ко Дню Победы

Бюллетень для очного голосования в 2020 г., г. Лабытнанги

Источник: администрация г. Лабытнанги

В текущем цикле очное голосование проводилось в единый день голосования по 11 счетным участкам в помещениях неподалеку от избирательных участков. Здесь были вывешены информационные материалы о всех проектах, а также дежурили специально обученные волонтеры, которые по мере необходимости жителям давали дополнительные разъяснения и помогали голосовать.



Очное голосование за проекты, г. Лабытнанги, 2019 г.

Источник: администрация г. Лабытнанги.

Всего в очном голосовании участвовало около восьми тысяч человек, еще примерно 500 человек голосовало онлайн (см. Таблицу 9). Интересно отметить, что Департамент финансов и муниципальный проектный офис не предпринимают специальных усилий, чтобы увеличить число голосующих онлайн, поскольку считается, что, во-первых, очные и онлайн голоса дублируются и, во-вторых, участвуя в форуме и очном голосовании люди получают больше информации и делают более осознанный выбор. Практика проведения очных голосований в единый день голосований в определенной степени способствует увеличению числа участников.

По результатам голосования конкурсная комиссия составляет ранжированный список проектов, который служит основанием для отбора победивших проектов.

Она также поручает соответствующим подразделениям администрации города подготовить необходимую техническую документацию и окончательную смету проектных предложений. Все результаты голосования публикуются.

Павия

На данном этапе проходит информирование населения о доработанных проектных предложениях и финальное голосование за проекты. Горожане узнают об итоговом списке проектов, которые попадают на голосование, через интернет и расклеенные по городу плакаты. Как и в случае со сбором идей, основным каналом участия является официальный сайт www.partecipa.comune.pv.it, в учреждениях местной администрации работают вспомогательные офлайн-пункты. Верификация пользователей сайта осуществляется через индивидуальный номер налогоплательщика и мобильный телефон: система проверяет наличие введенного номера ИНН в базе данных от налоговых органов и отправляет пароль для подтверждения по SMS.²¹

Право голосовать имеют все граждане 16 лет и старше, проживающие в городе (в том числе примерно 20 тыс. студентов). Каждый голосующий имеет право проголосовать не более, чем за три различных предложения.

PAVIA PARTECIPA
Bilancio partecipativo della Città di Pavia

I cittadini possono decidere come destinare una quota di 300.000 euro del Bilancio Comunale 2018.
PARTECIPA ANCHE TU AL VOTO | SCEGLI FINO A 3 PROGETTI
DAL 1 AL 14 GIUGNO 2018

1. **AUMENTO SPAZI PEDONALI**
Realizzazione di un'area pedonale di 100 mq in via S. Felice, con panchine, fontanelle e illuminazione pubblica.
Budget: 10.000 €

2. **AUMENTO DI VERDE URBANO**
Realizzazione di un'area verde di 100 mq in via S. Felice, con panchine, fontanelle e illuminazione pubblica.
Budget: 10.000 €

3. **AREA DI RECUPERO DELL'AREA DI VIA S. FELICE**
Realizzazione di un'area verde di 100 mq in via S. Felice, con panchine, fontanelle e illuminazione pubblica.
Budget: 10.000 €

4. **REALIZZAZIONE DI UN'AREA VERDE**
Realizzazione di un'area verde di 100 mq in via S. Felice, con panchine, fontanelle e illuminazione pubblica.
Budget: 10.000 €

5. **L'ISTITUZIONE DI UN'AREA VERDE**
Realizzazione di un'area verde di 100 mq in via S. Felice, con panchine, fontanelle e illuminazione pubblica.
Budget: 10.000 €

6. **INTERVENTO DI MANUTENZIONE ORDINARIA**
Realizzazione di un'area verde di 100 mq in via S. Felice, con panchine, fontanelle e illuminazione pubblica.
Budget: 10.000 €

7. **INTERVENTO DI MANUTENZIONE STRAORDINARIA**
Realizzazione di un'area verde di 100 mq in via S. Felice, con panchine, fontanelle e illuminazione pubblica.
Budget: 10.000 €

8. **AREA DI RECUPERO DELL'AREA DI VIA S. FELICE**
Realizzazione di un'area verde di 100 mq in via S. Felice, con panchine, fontanelle e illuminazione pubblica.
Budget: 10.000 €

9. **AREA DI RECUPERO DELL'AREA DI VIA S. FELICE**
Realizzazione di un'area verde di 100 mq in via S. Felice, con panchine, fontanelle e illuminazione pubblica.
Budget: 10.000 €

10. **INTERVENTO DI MANUTENZIONE ORDINARIA**
Realizzazione di un'area verde di 100 mq in via S. Felice, con panchine, fontanelle e illuminazione pubblica.
Budget: 10.000 €

11. **INTERVENTO DI MANUTENZIONE STRAORDINARIA**
Realizzazione di un'area verde di 100 mq in via S. Felice, con panchine, fontanelle e illuminazione pubblica.
Budget: 10.000 €

12. **INTERVENTO DI MANUTENZIONE ORDINARIA**
Realizzazione di un'area verde di 100 mq in via S. Felice, con panchine, fontanelle e illuminazione pubblica.
Budget: 10.000 €

13. **INTERVENTO DI MANUTENZIONE STRAORDINARIA**
Realizzazione di un'area verde di 100 mq in via S. Felice, con panchine, fontanelle e illuminazione pubblica.
Budget: 10.000 €

14. **INTERVENTO DI MANUTENZIONE ORDINARIA**
Realizzazione di un'area verde di 100 mq in via S. Felice, con panchine, fontanelle e illuminazione pubblica.
Budget: 10.000 €

15. **INTERVENTO DI MANUTENZIONE STRAORDINARIA**
Realizzazione di un'area verde di 100 mq in via S. Felice, con panchine, fontanelle e illuminazione pubblica.
Budget: 10.000 €

16. **INTERVENTO DI MANUTENZIONE ORDINARIA**
Realizzazione di un'area verde di 100 mq in via S. Felice, con panchine, fontanelle e illuminazione pubblica.
Budget: 10.000 €

17. **INTERVENTO DI MANUTENZIONE STRAORDINARIA**
Realizzazione di un'area verde di 100 mq in via S. Felice, con panchine, fontanelle e illuminazione pubblica.
Budget: 10.000 €

18. **INTERVENTO DI MANUTENZIONE ORDINARIA**
Realizzazione di un'area verde di 100 mq in via S. Felice, con panchine, fontanelle e illuminazione pubblica.
Budget: 10.000 €

19. **INTERVENTO DI MANUTENZIONE STRAORDINARIA**
Realizzazione di un'area verde di 100 mq in via S. Felice, con panchine, fontanelle e illuminazione pubblica.
Budget: 10.000 €

20. **INTERVENTO DI MANUTENZIONE ORDINARIA**
Realizzazione di un'area verde di 100 mq in via S. Felice, con panchine, fontanelle e illuminazione pubblica.
Budget: 10.000 €

21. **INTERVENTO DI MANUTENZIONE STRAORDINARIA**
Realizzazione di un'area verde di 100 mq in via S. Felice, con panchine, fontanelle e illuminazione pubblica.
Budget: 10.000 €

22. **INTERVENTO DI MANUTENZIONE ORDINARIA**
Realizzazione di un'area verde di 100 mq in via S. Felice, con panchine, fontanelle e illuminazione pubblica.
Budget: 10.000 €

23. **INTERVENTO DI MANUTENZIONE STRAORDINARIA**
Realizzazione di un'area verde di 100 mq in via S. Felice, con panchine, fontanelle e illuminazione pubblica.
Budget: 10.000 €

24. **INTERVENTO DI MANUTENZIONE ORDINARIA**
Realizzazione di un'area verde di 100 mq in via S. Felice, con panchine, fontanelle e illuminazione pubblica.
Budget: 10.000 €

25. **INTERVENTO DI MANUTENZIONE STRAORDINARIA**
Realizzazione di un'area verde di 100 mq in via S. Felice, con panchine, fontanelle e illuminazione pubblica.
Budget: 10.000 €

INFO:
email: paviapartecipa@comune.pv.it
tel. 0382.399225
partecipa.comune.pv.it

Листовка со списком проектов, г. Павия.
Источник: <https://partecipa.comune.pv.it/>.

²¹ Pilots. Pavia. Empatia project: <https://www.empatia-project.eu/pavia>

5. Включение проектов в городской бюджет и реализация победивших проектов

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

Население, включая заявителей и структуры гражданского общества, получает полный доступ к информации о ходе реализации проектов. Для этих целей используются сайты проектов. Дополнительно, в каждом городе используются другие способы информирования населения.

Эберсвальде

Победителями становятся проектные предложения, набравшие наибольшее число голосов, суммарная стоимость которых не превышает лимит выделенных ресурсов. Если в результате этого процесса остается сумма, недостаточная для очередного проекта, выбирается следующий проект с наибольшим числом голосов, стоимость которого меньше этого остатка.

По результатам голосования в Эберсвальде ежегодно выбираются около десяти проектных предложений (см. Таблицу 10). Результаты голосования являются для администрации города обязательными для исполнения.

Не выигравшие предложения могут быть снова поданы на конкурс в рамках следующего цикла ПБ.

Отобранные проекты включаются в бюджет следующего года и реализуются администрацией города в соответствии с установленными правилами.



Объявление победителей ПБ-2018, г. Эберсвальде.
Источник: <https://www.eberswalde.de>.



Один из дополнительных проектов в г. Эберсвальде, вошедших в число победителей в 2020 г.: хранилище с игрушками для песочницы для тех, кто случайно зашел в парк и не взял игрушки с собой.

Источник: <https://www.facebook.com/StadtEberswalde>

Лабытнанги

При организации работы по подготовке технической документации отраслевые органы администрации обеспечивают сотрудничество с представителями



Проект 2020 г. «Будем жить»: жители Лабытнанги решили разместить портрет фронтовика Ивана Путилина на стене дома, где он проживает.

Источник: <https://www.instagram.com/p/CBzyClrn5VY/>.

инициативных групп и согласование с ними всех принимаемых технических решений. Оформленные в соответствии с техническими требованиями проекты передаются комиссии для окончательного утверждения.

В соответствии с Постановлением об ИБ, отбор и утверждение победивших проектных предложений осуществляется конкурсной комиссией на основании ранжированного списка проектных предложений (см. предыдущий пункт).

Согласно Постановлению об ИБ, комиссия определяет количество проектов-победителей, (а также утверждает их окончательную стоимость, включая все источники финансирования), выбирая из ранжированного списка предложения, получившие наивысший рейтинг, суммарная стоимость которых не превышает лимит выделенных финансовых ресурсов. На практике в обоих реализованных на настоящий момент циклах победителями признавались и финансировались все проектные предложения, которые прошли технический анализ и были представлены конкурсной комиссии.

На итоговое заседание комиссии приглашаются представители инициативных групп, подготовивших соответствующие проектные предложения.

Утвержденные проекты (вместе с финансовыми ресурсами) по решению комиссии передаются для реализации соответствующему подразделению администрации – главному распорядителю средств местного бюджета.

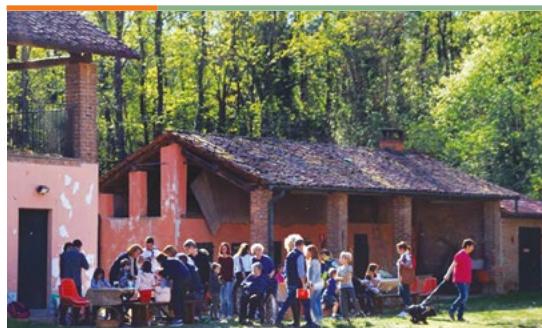
Определение исполнителей (подрядчиков, поставщиков) для реализации каждого проекта осуществляется в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере за-

купок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», после перечисления представителем инициативной группы суммы софинансирования проекта в местный бюджет в полном объеме.

В муниципальный контракт, заключенный с целью реализации проекта, включается положение об осуществлении контроля за исполнением этого контракта при участии инициативной группы.

Павия

Отбор и утверждение победивших проектных предложений осуществляется по результатам голосования. Точное количество проектов-победителей заранее не определено: по итогам голосования составляется ранжированный список, исходя из суммарного количества полученных голосов. Проекты признаются победителями в соответствии с порядком ранжирования, пока не будет достигнут лимит выделенных финансовых ресурсов. Если бюджет проекта, который набрал достаточное количество голосов, превышает остаток средств, он может быть признан победителем, если тематический департамент мэрии считает, что его бюджет можно сократить и реализовать частично. В противном случае это право переходит к следующему проекту в рейтинге. Победившие таким образом проекты включаются в прогнозный бюджет на ближайшие три года.



Проект 2016 г. в г. Павия, дающий право свободного входа в парковый комплекс «Bosco Grande» в середине дня раз в неделю. Проект повторили в 2017 г.

Источник: https://primapavia.it/cultura/pomeriggi-bosco-trascorrere-qualche-ora-nella-natura/?refresh_ce

Рекомендации

Ниже приводится несколько рекомендаций по использованию описанной модели или ее элементов при разработке/доработке дизайна практик инициативного/партисипаторного бюджетирования в малых городах России.

1. Как в России, так и во всем мире активно развиваются новые разнообразные практики ПБ, в которых используются инновационные и эффективные механизмы. В процессе разработки дизайна или развития практики очень важно активно использовать как опыт, накопленный отдельными регионами РФ, так и международный опыт.
2. Социальная среда и структура органов местного самоуправления малых городов позволяет разрабатывать и реализовывать очень эффективные практики ПБ, не прибегая к сложным и многоэтапным процессам. Более гибкая коммуникационная среда, относительно простые механизмы принятия решений органами местной власти и большая наглядность достижений и упущений в ходе реализации практики ПБ способствуют тому, что в малых городах проще регулярно обновлять или перестраивать дизайн практики ПБ с учетом накопленного опыта и растущего потенциала специалистов. Такие обновления делают практику год от года все эффективнее. При этом важно выработать механизмы вовлечения инициативных групп населения в выработку предложений по таким изменениям. Необходимо также, чтобы изменения четко документировались, и чтобы соответствующая информация доводилась до всего населения.

3. Важно, чтобы все участники практики (граждане, 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.
4. Отсутствие ограничений по типологии предлагаемых идей, которые затрагивают широкий диапазон тем от образования до экологии, от инклюзивных проектов до безопасности дорожного движения, от архитектурного наследия до школ, работает на широкий общественный интерес: каждый житель может выбрать себе инициативу по вкусу и потребностям.
5. Максимально допустимый объем средств, выделяемых на один проект, может быть не очень большим. Более того, если допустимая типология включает в себя не только инфраструктурные проекты, снижение максимальной стоимости проекта стимулирует более активное выдвижение именно инновационных проектов. Не нужно устанавливать также минимальный уровень стоимости проекта, поскольку организационные/операционные расходы муниципалитета в этой модели относительно невелики, и можно финансировать много небольших проектов.
6. Жители небольших городов, как правило, знают свой город и хорошо ориентируются в его проблемах. Поэтому участники голосования могут легко ориентироваться в проектных предложениях, даже если их достаточно много. Не нужно предусматривать специальных механизмов предварительного отбора или ранжирования предложений, отбор/голосование может пройти одним этапом. Следует также дать возможность каждому участнику голосовать за несколько проектов.
7. Использование информационных технологий значительно упрощает гражданам участие в инициировании и отборе проектов, однако при этом теряются или ослабляются многие эффекты практики. С другой

стороны, организовать «очное» участие граждан на различных этапах цикла практики ПБ в малых городах проще, чем в больших. Учитывая очень важную роль такого участия, при дизайне процедур практики рекомендуется предусмотреть механизмы стимулирования проведения собраний граждан на различных этапах его цикла, а также очное голосование за проектные предложения.

8. Необходимо шире вовлекать граждан в обсуждение и доработку (и, возможно, отсеивать) выдвинутых гражданами, инициативными группами или организациями проектных идей. Это можно сделать как на организованных муниципалитетом/рабочей группой воркшопах — очных собраниях с участием авторов идей и специалистов администрации, — так и онлайн, предоставив авторам возможность корректировать свои предложения на основании полученных комментариев после того, как они выставлены на сайте практики. Такая доработка предложений помогает уже на этом этапе отсеять технически нереализуемые предложения и лучше адаптировать проекты к потребностям уязвимых групп населения.
9. Важно установить такие механизмы выдвижения, доработки и подачи проектных предложений, чтобы по возможности облегчить процедуру их технического анализа со стороны специалистов администрации. Для этого, в частности, можно использовать предложенные в предыдущем пункте механизмы доработки и фильтрации проектных идей, принимать предложения в течение всего года и повысить требования к полноте и качеству подаваемых заявок.
10. Подростки и молодежь, как правило, достаточно хорошо знают свой город и успешно и активно участвуют в ПБ. Более того, если типология достаточно широкая, подростки часто генерируют действительно инновационные проекты. Рекомендуется разрешить участвовать в проекте и несовершеннолетним. В зависимости от местной специфики, мини-

мальный возраст можно установить в 12-14 лет.²² Участие в ПБ позволяет подросткам лучше понимать свои возможности как гражданина страны и развиваться в этом направлении. Кроме того, в муниципалитетах, в которых реализуются школьные практики ПБ, можно выработать механизмы участия не получивших финансирования «школьных» проектных предложений в конкурсе в рамках «взрослого» ПБ.

11. Гражданское участие в практике ПБ может заключаться не только в выдвижении и отборе проектов, но и в участии рядовых жителей в оценке качества и доработке процедур ПБ через онлайн и офлайн опросы и обсуждения. Интерес со стороны мэрии к получению обратной связи — новаторская черта, следующий логический этап развития ПБ. Она предполагает, что горожане не просто участвуют в предложенных им процедурах, но выступают соавторами, соразработчиками этих процедур, на партнерских основаниях помогают разработать максимально справедливые и эффективные способы демократизации городской жизни.
12. Эффективно реализовать практику ПБ в малом городе только силами представителей муниципальных органов проще, чем в больших городах/регионах. Однако даже здесь необходимо активно вовлекать волонтеров и общественные организации на всех этапах, от первоначального распространения информации и продвижения проектных идей до голосования и окончательного утверждения проектов, и во все мероприятия.
13. Если в практике предусмотрено участие волонтеров, то необходимо предусмотреть для них соответствующее обучение и помощь со стороны муниципального образования (проведение тренингов, логистика, печатные материалы, создание сайта и т. д.).

²² В соответствии с федеральным законом № ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с 1 января 2021 года будет предусмотрено, что инициаторами проекта может быть инициативная группа, состоящая из не менее десяти граждан 16 лет и старше. При этом муниципальное образование нормативно-правовыми актами представительного органа может определять свою специфику инициативных проектов и предоставлять возможность иным лицам выступать с инициативой и участвовать в реализации практик инициативного бюджетирования.

