

Министерство финансов Российской Федерации
Международный банк реконструкции и развития

Проект «Развитие инициативного бюджетирования в Российской Федерации»

ПРАКТИКИ ПАРТИСИПАТОРНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В СРЕДНИХ 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 СРЕДНИХ ГОРОДАХ

Авторы:

Гагик Хачатрян

Иван Шульга

Анна Сухова

Под общей редакцией

Ивана Шульги

2020

УДК 336.148, 336.14:352, 352.075.2
ББК 65.261.7, 65.9(2)261.3, 67.401.111.4, 65.050.22
Х29

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

Хачатрян Г.Н., Шульга И.Е., Сухова А.С.
Х29 ПРАКТИКИ ПАРТИСИПАТОРНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В СРЕДНИХ ГОРОДАХ
/ Под общей ред. Шульги И.Е. – М.: «Алекс», 2021 – 96 с.

ISBN 978-5-9618-0118-7

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

Представленная работа содержит обзор лучших практик партисипаторного бюджетирования в городах и агломерациях с населением от нескольких десятков до сотен тысяч человек, не включающих в себя самоуправляемые административные единицы более низкого уровня, имеющие статус муниципального образования (муниципальных районов, округов и т. д.). В публикации дается подробное описание дизайна, механизмов реализации и процедур практик партисипаторного бюджетирования, реализуемых в городах Кашкайш (Португалия), Вальехо (США) и Глазго (Шотландия), а также рекомендации по использованию описанных моделей или их элементов при разработке/доработке дизайна практик инициативного бюджетирования в средних городах России.

Настоящее издание подготовлено сотрудниками и консультантами Всемирного банка под общей редакцией Шульги И.Е. Авторы выражают признательность Тиграну Багдасаряну (Министерство финансов Российской Федерации), Екатерине Васильковой, Ирине Решетниковой, Сергею Гридину, Владимиру Демьянову, Анастасии Фадеевой (Всемирный банк) за ценные комментарии и предложения на этапе подготовки публикации, а также Нельсону Диасу, Жоане Бальсемао, Изабель Хавьер, Джошу Лернеру, Сэму Джордану и Оливеру Эскобару за организацию практического обмена опытом и экспертных обсуждений в Португалии, США и Шотландии.

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 978-5-9618-0118-7

© Министерство финансов Российской Федерации, 2020

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

Содержание

ВВЕДЕНИЕ	5
ГЛАВА 1. ОБЩИЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПРАКТИК ПБ В СРЕДНИХ ГОРОДАХ	7
1.1. Цели, стоящие перед практиками ПБ.....	9
1.2. Общие характеристики практик ПБ.....	11
1.3. Страновой/местный контекст	13
1.4. Возникновение и эволюция практик ПБ	22
1.5. Типология финансируемых проектов	29
1.6. Финансовые ресурсы	40
1.7. Управление практикой	43
ГЛАВА 2. ПРОЕКТНЫЙ ЦИКЛ ПРАКТИК ПБ В СРЕДНИХ ГОРОДАХ.....	51
2.1. Подготовка практики и информационная кампания	59
2.2. Инициирование и подача проектных предложений.....	64
2.3. Предварительный анализ и доработка проектных предложений	70
2.4. Обнародование проектных предложений и голосование	78
2.5. Обнародование результатов голосования. Окончательная подготовка и утверждение проектных предложений. Включение в городской бюджет и реализация проектов.....	87
РЕКОМЕНДАЦИИ	91

Введение

В настоящем документе представлена одна из моделей партисипаторного бюджетирования (ПБ), которая реализуется в городах Европы и Северной Америки с населением от нескольких десятков до сотен тысяч человек, не включающих в себя самоуправляемые административные единицы более низкого уровня, имеющие статус муниципального образования (муниципальных районов, округов и т. д.). Даже если в таких городах есть территории, обладающие определенным уровнем самоуправления (как, например, «варды» или «районы» в Глазго), практика ПБ не опирается на территориальное или административное деление города. Социальная и управленческая среда, а также инфраструктура в таких городах имеют общие черты, в частности:

- наличие достаточно крепких социальных связей внутри основных групп общества, сопровождаемое слабыми связями, а иногда и противоречиями между группами;
- наличие достаточно больших, часто компактных, уязвимых групп населения (в т. ч. жители бедных окраин с ограниченным доступом к социальным услугам, этнические группы, молодежь, иммигранты, группы инвалидов и т. д.);
- сложность решаемых проблем и ограниченность ресурсов у органов местного самоуправления и администрации города.

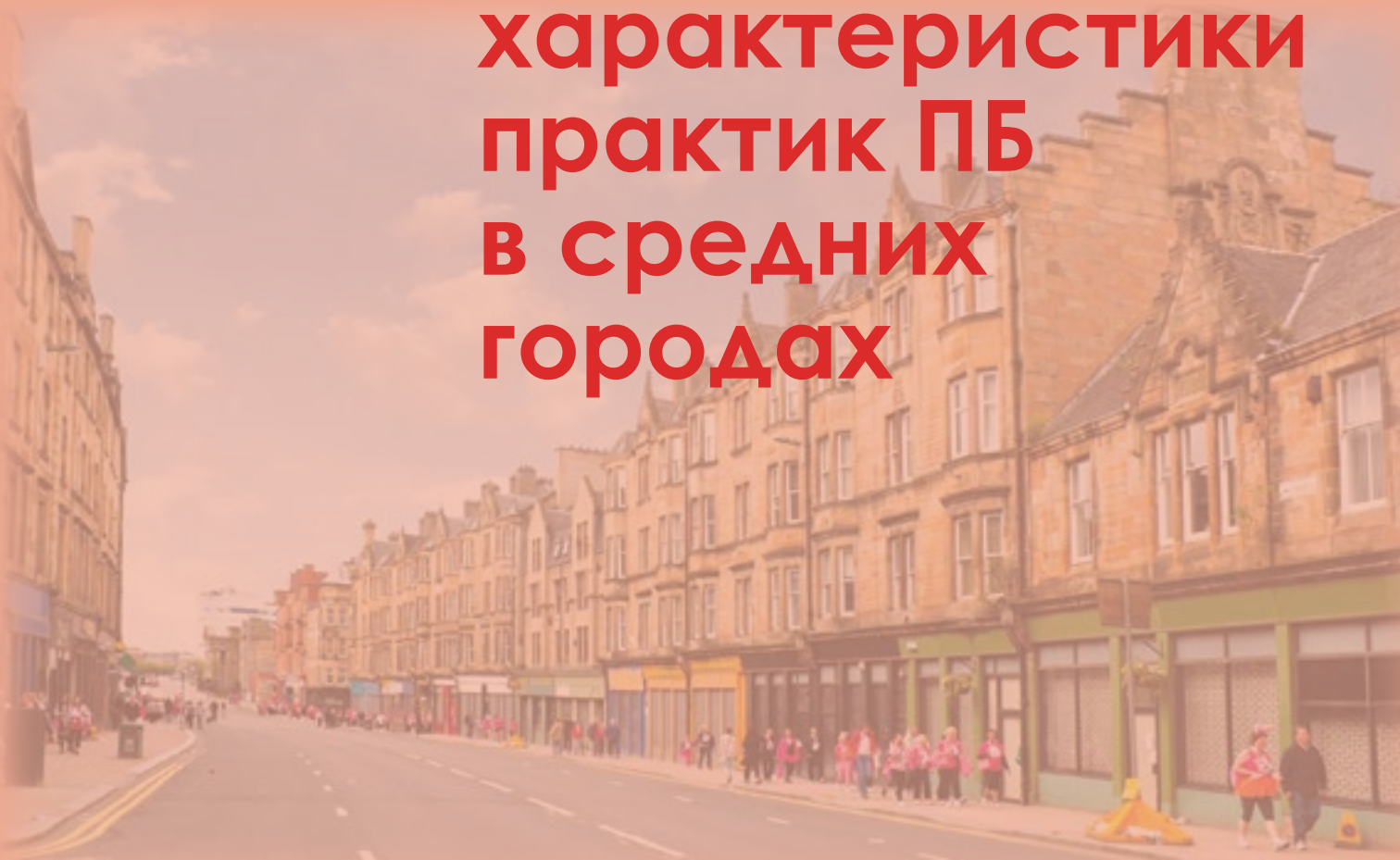
Эти черты в свою очередь определяют возможности и вызовы для всего городского сообщества. Они также влияют на формы и методы вовлечения населения и накладывают отпечаток на дизайн практик ПБ, на их специфические черты, которые и будут представлены в настоящей публикации.

Описание модели для таких средних по размерам городов построено по укрупненным элементам дизайна (цели практик, типология проектов, финансирование, управление) и этапам проектного цикла (подготовка практики и информационная кампания, инициирование и подача проектных предложений, предварительный анализ и доработка проектных предложений, голосование, обнародование результатов голосования и реализация проектов). По каждому блоку представлено общее описание, которое проиллюстрировано и детализировано примерами практик ПБ в городах Вальехо, штат Калифорния, США (Vallejo, California, USA), Кашкайш, Португалия (Cascais, Portugal) и Глазго, Шотландия (Glasgow, Scotland).

Изложенные в описании данной модели основные характеристики и элементы дизайна эффективно работают в средних городах и могут быть использованы при разработке и/или доработке дизайна практики инициативного / партисипаторного бюджетирования (ИБ/ПБ) в российских городах.

1 Глава

Общие характеристики практик ПБ в средних городах



1.1. Цели, стоящие перед практиками ПБ

Цели, стоящие перед практиками ПБ в средних городах, естественно, во многом совпадают с целями практик в других типах муниципальных образований, включая мегаполисы. Ими могут быть:

- Обеспечение большей открытости и прозрачности работы муниципальных органов власти. Укрепление связей между гражданами и органами власти.
- Усиление роли жителей в решении городских проблем. Перераспределение общественных ресурсов в пользу наиболее приоритетных для жителей направлений развития города. Повышение качества предоставляемых жителям услуг и улучшение городской среды.
- Более активное вовлечение горожан, особенно молодых людей, иммигрантов, представителей различных этнических групп, малообеспеченных граждан и других недопредставленных и маргинальных групп в жизнь сообщества.
- Развитие навыков, знаний и потенциала членов сообщества. Формирование новых лидеров и волонтеров внутри сообщества.
- Активизация участия граждан в жизни своих сообществ, создание новых социальных сетей и групп, внедрение новых методик координации действий внутри этих сетей и групп. Достижение лучшего взаимопонимания между различными социальными группами.

В то же время специфика среды каждого конкретного города также отражается в формулировке целей практик ПБ. Так, в дополнение к вышеперечисленному в рассматриваемых практиках ПБ ставятся специфические цели:

Вальехо¹

- Укрепить репутацию города на региональном и международном уровне (благотворительные программы, развитие университетов и т. д.).
- Трансформировать демократические институты, предоставляя больше полномочий для принятия решений и прямого демократического участия граждан.

Кашкайш

- Способствовать динамичному и сплоченному гражданскому обществу (см. Вставку 1).

ВСТАВКА 1. ЗАДАЧИ ПБ В КАШКАЙШЕ

«Люди часто спрашивают: почему муниципалитет Кашкайша сосредоточился на партисипаторной демократии. На это есть три причины:

1. Потому что мы любим демократию, и демократия находится в кризисе.
2. Потому что кризис демократии – это кризис доверия, а доверие является одним из самых ключевых и ценных активов общества.
3. Потому что нам нужно перезапустить отношения между людьми и правительством.»

*Карлуш Каррейраш
Мэр Кашкайша*

*Источник: публикация «Город начинается с людей». Партисипаторный бюджет в Кашкайше в 2011-2017 гг.
https://www.cascais.pt/sites/default/files/anexos/gerais/new/2017_op_livro_ingles_final.pdf*

¹ <http://www.ci.vallejo.ca.us/common/pages/DisplayFile.aspx?itemId=65237>

Глазго

Городской совет Глазго ожидает², что:

- город и его жители будут принимать участие в принятии решений по экономическим вопросам и получают выгоду от экономического роста;
- ПБ позволит протестировать создание новых общинных структур, деятельность которых будет направлена на установление равных возможностей для всех жителей города. Например, действующих на территории общины ассоциаций граждан, общественных организаций, экспертных групп, неформальных инициативных групп, клубов и других структур, создание которых могут инициировать граждане.

В дополнение к общим целям ПБ каждый район внутри города, который реализует практику ПБ, ставит перед собой специфические цели, соответствующие конкретной ситуации в участвующем в практике районе (об этом подробнее см. Раздел 1.5, пример практики ПБ Глазго).

1.2. Общие характеристики практик ПБ

Общие характеристики любой эффективной практики ПБ отражают специфику городской среды, для которой она разработана. В настоящей записке рассматриваются примеры городов, социальная среда в которых, имея много общих черт, имеет и значительные различия. Соответственно,

² См., например, Стратегию городского совета на 2017-2022 гг.
<https://www.glasgow.gov.uk/CHttpHandler.ashx?id=40055&p=0>

базовые параметры и процедуры в этих примерах практик ПБ достаточно схожи, однако есть и существенные различия в деталях (см. Таблицу 1). Более подробно эти характеристики описаны ниже в данной главе.

Таблица 1. Сравнительные характеристики практик ПБ в рассматриваемых городах

Характеристики практик	Кашкайш	Вальехо	Глазго
Население города	210 тыс. человек	115 тыс. человек	620 тыс. человек
Год старта практики ПБ	2011	2012	2009
Пилотная практика	<ul style="list-style-type: none"> Сразу по всему городу Финансирование – 2,5 млн евро (около 100 млн руб.)* 	<ul style="list-style-type: none"> Сразу по всему городу Финансирование – 3,4 млн долларов США (около 110 млн руб.)* 	<ul style="list-style-type: none"> В городском районе Гованхилл Финансирование – 250 тыс. фунтов стерлингов (около 11 млн руб.)*
Выделенные финансовые ресурсы (цикл 2018-2019 гг.)	<ul style="list-style-type: none"> Не менее 1,5 млн евро (около 119 млн руб.)** На практике в последние два цикла выделяется около 6 млн евро (около 477 млн руб.) на цикл 	<ul style="list-style-type: none"> 1 млн долларов США (около 70 млн руб.) Софинансирование со стороны партнеров 	<ul style="list-style-type: none"> 1 млн фунтов стерлингов (около 88 млн руб.)
Типология финансируемых проектов	<ul style="list-style-type: none"> Все типы проектов в рамках полномочий муниципально-го образования (МО) Проекты, направленные (1) на развитие имеющих социальную направленность общественных институтов и (2) на решение проблем граждан 	<ul style="list-style-type: none"> Практически все типы проектов в рамках полномочий МО, включая бизнес-гранты организациям для финансирования проектов, направленных на местное развитие 	<ul style="list-style-type: none"> Все типы проектов в рамках полномочий МО Каждый участвующий район города совместно с агентством-партнером устанавливает приоритетность типов проектов в соответствии со своими целями
Стоимость финансируемых проектов	<ul style="list-style-type: none"> до 300 тыс. евро (около 24 млн руб.) в среднем – около 180 тыс. евро (около 14 млн руб.) 	<ul style="list-style-type: none"> Неограниченная – в пределах всей суммы, выделенной на практику В среднем – около 100 тыс. долларов США (около 7 млн руб.) 	<ul style="list-style-type: none"> Два типа грантов (на выбор заявителя): <ul style="list-style-type: none"> от 500 до 2 тыс. фунтов стерлингов (от 44 тыс. до 177 тыс. руб.) от 2 тыс. до 20 тыс. фунтов стерлингов (от 177 тыс. до 1,8 млн руб.)

Характеристики практик	Кашкайш	Вальехо	Глазго
Управление практикой	<ul style="list-style-type: none"> Отдел ПБ мэрии с привлечением других подразделений 	<ul style="list-style-type: none"> Группа сотрудников мэрии Руководящий комитет, включающий в себя представителей органов власти и граждан 	<ul style="list-style-type: none"> Районные гражданские комитеты и отобранные городским советом ведущие агентства-партнеры
Участники практики	<ul style="list-style-type: none"> Все граждане, проживающие в городе или имеющие к нему отношение Возраст: с 16 лет – на общих основаниях, до 16 лет – через окружные молодежные офисы 	<ul style="list-style-type: none"> Все граждане, проживающие в городе или имеющие к нему отношение Возраст: с 14 лет (до 2016 г. - с 16 лет) 	<ul style="list-style-type: none"> Все граждане, проживающие в участвующих районах или имеющие к ним отношение Организации гражданского общества Возраст участников не ограничен

* Эквивалент в рублях по официальному курсу Центрального банка Российской Федерации на 1 января года начала реализации практики.

** Тут и далее при описании финансовых показателей практик ПБ - эквивалент в рублях по официальному курсу Центрального банка Российской Федерации на 1 января года реализации практики, за который приводятся показатели.

1.3. Страновой/местный контекст

Партисипаторное бюджетирование в средних городах активно развивалось после кризиса 2008 года, который привел к резкому ухудшению уровня жизни населения и, как следствие, к росту социальной напряженности. При этом при разработке практик использовался как опыт ПБ других стран (в особенности латиноамериканских), так и опыт участия жителей более мелких с точки зрения численности населения муниципалитетов в решении местных проблем.

При разработке дизайна практик на конкретных территориях принимается во внимание не только опыт реализованных в стране проектов партисипаторно-

го бюджетирования, но и административная, демографическая и этническая структура города и его населения, доступные финансовые ресурсы, существующие демократические традиции, особенности бюджетного процесса и т. п. Поскольку в средних городах часто не хватает специалистов с соответствующим опытом, к разработке проекта нередко привлекаются консультационная компания или индивидуальные консультанты, имеющие большой опыт в разработке проектов с участием граждан.

Практики регулируются операционными документами (руководства, уставы и т. д.), разработанными, регулярно обновляемыми и утвержденными соответствующими городскими советами. В этих документах прописаны все детали процессов с участием населения. Они предназначены для органов местного самоуправления, организаций гражданского общества, желающих принять участие в проектах, и для самых широких слоев населения. Документы постоянно обновляются и доступны на сайтах городских советов и практик ПБ. В частности, практика ПБ в Кашкайше регулируется «Уставом качества (или «Хартией») принципов партисипаторного бюджетирования»³, принятым в 2008 году, и «Правилами участия»⁴ (Normas de Participação), которые ежегодно утверждаются мэром города; в Вальехо – «Сводом правил партисипаторного бюджетирования» (Rulebook for Participatory Budgeting)⁵; в Глазго – руководствами по ПБ⁶, принятыми на национальном уровне⁷, а также Уставом ПБ в Шотландии⁸.

³ «Устав качества бюджетирования в Португалии» http://www.portugalparticipa.pt/upload_folder/table_data/97196eb8-fb0b-425f-abb6-0f98debf9bdb/files/2017_CARTA_QUALIDADE_RU.PDF

⁴ Правила участия ПБ в Кашкайше (для цикла 2019 г.) <https://op.cascais.pt/orcamento-participativo/op-2019/documentos/5caca68bf25eeeb2005b7f84/OP2019-or-Normas-de-Participacao>

⁵ Свод правил ПБ в Вальехо (для цикла 2016-2017 гг.) <http://www.ci.vallejo.ca.us/common/pages/DisplayFile.aspx?itemId=8255348>

⁶ Руководство по заполнению проектного предложения для участия в ПБ. Городской совет Глазго <https://www.glasgowcpp.org.uk/CHttpHandler.ashx?id=35724&p=0;>

Руководство по финансированию заявок, район (вард) № 6 (август 2019 г.) <https://www.ward6cc.org/s/Ward-6-Community-Choices-Funding-Guidance-9kpr.docx>

⁷ Руководство и формы проектных предложений по ПБ в Шотландии <https://www.gov.scot/publications/community-choices-fund-guidance-and-application-forms/>

⁸ Устав партисипаторного бюджетирования в Шотландии <https://pbscotland.scot/charter>

США

Участие населения в бюджетных процессах практикуется в США достаточно давно. Во многих муниципалитетах еще в начале XX века были широко распространены традиции участия населения в общественных слушаниях. Кроме того, практически в каждом муниципалитете местные общественные организации, комитеты граждан и фонды, участвующие в планировании, разработке и реализации местных проектов, активно сотрудничают с муниципалитетами и получают бюджетное финансирование для своих проектов.

Партисипаторное бюджетирование в той форме, в которой оно сейчас широко реализуется во всем мире, начало развиваться в США относительно недавно. Первый пример «классической» практики ПБ был пропилотирован в Чикаго в 2009 году. Примерно в это же время были запущены проекты в нескольких других городах. Возможно, это было связано с посткризисными процессами, идущими в это время во всем мире, и с желанием политиков смягчить эти процессы.

В Вальехо практика ПБ начала разрабатываться в 2011 году и была запущена в 2012 году. На ее реализацию городской совет выделил 3,4 млн долларов США (около 110 млн руб.). В 2008 году на фоне общего кризиса городской совет был объявлен банкротом, и реализация практики ПБ стала одной из мер, предпринятых городским советом в рамках выхода из кризиса.

В настоящее время в США реализуется около 20 практик ПБ⁹. Многие из них представляют собой небольшие по объему проекты, реализуемые в пилотном формате на ограниченной территории муниципального образования. Однако некоторые, как, например, практика ПБ в Нью-Йорке или проект «Молодежь возглавляет изменения» в Бостоне, уже стали классическими.

⁹ <https://www.participatorybudgeting.org/participate/>

ВСТАВКА 2. ВАЛЬЕХО: КОРОТКАЯ СПРАВКА



Источник: www.facebook.com/PBVallejo

Население Вальехо – около 115 тыс. человек. Население достаточно молодое: средний возраст – около 38 лет. Этнический состав смешанный: примерно равное представительство белых англоязычных, белых испаноязычных, афроамериканцев и азиатов.

Город состоит из пяти микрорайонов, которые не обладают административной автономией.

Законодательным органом является состоящий из семи человек и возглавляемый мэром городской совет Вальехо. Совет назначает управляющего (city manager) и формирует администрацию города.

Португалия

Активное вовлечение населения в обсуждение и решение бюджетных вопросов началось в Португалии в 2002 году. В основном это происходило на юге страны, где наиболее широко была представлена социалистическая партия. В период с 2006 по 2007 год практики ПБ начали распространяться по всей стране с центрами инноваций в Лиссабоне (Lisboa) и округах Бежа, Фару, Брага и Сантарем (Beja, Faro, Braga, Santarém).

Португалия – одна из европейских стран, наиболее пострадавших от глобального финансового кризиса 2008 года. В результате кризиса в обществе усилились недовольство деятельностью органов власти и социальная напряженность. В качестве одного из возможных инструментов для смягчения этой напряженности властями некоторых муниципалитетов было использовано вовлечение населения в обсуждение и принятие решений по использованию бюджетных средств.

ВСТАВКА 3. КАШКАЙШ: КОРОТКАЯ СПРАВКА

Население Кашкайша в настоящее время – около 210 тыс. человек.

Кашкайш включает в себя 4 округа, которые обладают определенной степенью самоуправления.

Городом управляет муниципальное собрание, состоящее из 37 человек. По основным направлениям деятельности при нем созданы общественные советы, которые являются консультативными органами и включают в себя представителей гражданского общества.

Исполнительным органом управления является мэрия, в состав которой входят председатель и 10 советников – представителей победивших в выборах политических партий.

И муниципальное собрание и мэрия сформированы в 2017 г. на четыре года.



Источник: фото авторов публикации.

В 2008 году Португалия стала одной из первых европейских стран, в которой часть бюджетных средств была распределена с участием населения¹⁰. В Лиссабоне началась реализация пилотного проекта ПБ, целью которого было усиление демократического участия граждан в принятии общественных решений. Вскоре примеру Лиссабона последовали и многие другие муниципалитеты Португалии. В большинстве муниципалитетов, в которых запускались практики ПБ, у власти находилась Социалистическая партия Португалии, которая использовала практики ПБ как инструмент продвижения идей справедливости и социального равенства.

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

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

¹¹ <https://lisboaparticipa.pt/>

¹² <https://www.cascais.pt/>

Реализуемые практики очень разнообразны. Некоторые из них (как, например, «Лиссабон обсуждает» (Lisboa em Debate¹³) в Лиссабоне) предполагают только проведение консультаций с населением и получение проектных идей, а не их обсуждение и принятие гражданами решений. В других (в частности в «ПБ в Кашкайше») граждане – полноправные участники бюджетных процессов вплоть до голосования и выбора проектов для финансирования, а также мониторинга их выполнения. При этом различны не только используемые процедуры, но и целевые группы, участники, применяемые инструменты и т. д. В некоторых муниципалитетах (например Кашкайш, Трофа, Калдаш-да-Раинья, Кондейша-Нова (Cascais, Trofa, Caldas da Rainha, Condeixa-a-Nova)) практика ПБ ориентирована на молодежь.

В большинстве практик широко используются информационные и коммуникационные технологии.

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

Шотландия

Уже с XII века, когда в Шотландии начали возникать первые города, практически во всех населенных пунктах существовали достаточно эффективные механизмы самоуправления. В дальнейшем эти механизмы постоянно совершенствовались, и к настоящему времени в стране сложилась богатая и устойчивая традиция участия населения в местном самоуправлении. Так, согласно

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

ВСТАВКА 4. ГЛАЗГО: КОРОТКАЯ СПРАВКА

Глазго – крупнейший город Шотландии и административный центр муниципального образования Глазго-Сити. Население Глазго – около 620 тыс. человек.

Законодательным органом, управляющим городом, является муниципальный совет Глазго, который состоит из 79 человек.

Город разделен на 21 район (ward). Районы не обладают административной автономией, и от каждого из них избирается 3 или 4 члена городского совета. Районы Глазго, как и другие местные общины в Шотландии, не являясь административными единицами, имеют право создавать свои общинные советы, которые в соответствии с Актом о местном самоуправлении 1994 г. могут предпринимать любые действия, направленные на развитие своих общин. Этнический состав города достаточно однородный: около 90% населения – шотландцы. Есть небольшие диаспоры пакистанцев (2,7%), индийцев (0,7%) и более мелких этнических групп.



Источник: фото авторов публикации.

результатам Исследования социальных отношений в Шотландии¹⁴ за 2015 год, 80% респондентов считают, что граждане должны участвовать в принятии решений о том, как расходовать бюджетные средства на услуги, предоставляемые на местном уровне, и 96% считают, что жители должны участвовать в принятии решений по планированию и предоставлению этих услуг¹⁵.

В соответствии с Актом «О местном самоуправлении» 1994 года с апреля 1996 года в Шотландии были лишены статуса административно-территориальных единиц небольшие муниципальные образования нижнего уровня (самоуправ-

¹⁴ Marcinkiewicz, A., I.Montagu, and S.Reid. (2016) Scottish Social Attitudes Survey 2015. Edinburgh: ScotCen Social Research & Scottish Government.

¹⁵ Ipsos MORI, 'Attitudes to local democracy in Scotland'; <https://www.ipsos.com/ipsos-mori/en-uk/attitudes-local-democracy-scotland>

ляемые общины) и введена одноуровневая система местного самоуправления. Территория страны была разделена на 32 крупных территориальных муниципальных образования – округа (council areas) (с населением в среднем около 170 тыс. человек), которые управляются выборными территориальными советами. На эти советы возложены все функции, связанные с местным самоуправлением.

Реформа 1994 года, отдалив органы самоуправления от местных сообществ, в определенной степени способствовала более активному развитию институтов гражданского общества, основанных на существующих традициях участия граждан в самоуправлении. Кроме общинных советов, которые, как правило, продолжали действовать даже не имея статуса муниципального образования, после подписания Акта 1994 года в стране начали активнее создаваться государственно-частные партнерства (в частности партнерства общинного планирования (Community Planning Partnerships), социальные предприятия, фонды развития сообществ, жилищные ассоциации, благотворительные организации и т. д., которые совместно с общинными советами служат связующим звеном между общинами и органами муниципальной власти. Важно отметить, что многие из практик ПБ в Шотландии на местном уровне иницируются и реализуются именно этими структурами гражданского общества.

Партисипаторное бюджетирование в Шотландии начало развиваться десять лет назад. В 2009 году пилотный проект был запущен в одном из районов Глазго – Гованхилле (Govanhill. См. на стр. 25). В 2010 году Подразделение общественной безопасности шотландского правительства и Ассоциация местных органов власти Шотландии (Convention of Scottish Local Authorities, COSLA) запустили инициативу по защите общественного благополучия (Community Wellbeing Champions Initiative), в рамках которой проводились пилотные проекты ПБ в пяти из 32 округов Шотландии: в городах Гленротс (Glenrothes) в округе Файф (Fife), Овертон (Overton) в Южном Ланаркшире (South Lanarkshire), Форжвуд (Forgewood) в Северном Ланаркшире (North Lanarkshire), Данблейн (Dunblane) в Стерлинге (Stirling) и Стейни Хилл (Stany Hill) в Шетланде (Shetland). Всего на проекты было выделено 100 тыс. фунтов стерлингов (4,2 млн руб.). По результатам этих пилотных проектов несколькими институтами (в част-

ности Центром здоровья населения Глазго (Glasgow Centre for Population Health¹⁶), правительственной Комиссией по оказанию государственных услуг (Commission on the future delivery of public services¹⁷) и консультационной компанией «ПБ Партнеры» (PB Partners¹⁸) были подготовлены отчеты^{19,20} с выводами и рекомендациями, которые легли в основу стратегии правительства Шотландии по развитию ПБ. Авторы рекомендовали ежегодно выделять 1% бюджетных средств на проекты ПБ, и соответствующее решение в дальнейшем было принято правительством. К 2016 году ПБ стало одним из пяти главных обязательств в Национальном плане действий, разработанным в момент присоединения Шотландии к Партнерству открытых правительств (Open Government Partnership)²¹.

В результате совместных усилий правительства, местных органов власти и институтов гражданского общества, после реализации нескольких пилотных проектов число реализуемых практик в Шотландии стало расти очень быстро. Они стали применяться сразу во многих муниципалитетах и общинах страны – от столицы до небольших городов. В 2014 году их было около двадцати. В настоящее время в Шотландии реализуется более 210 практик ПБ (см. Рисунок 1).



Рисунок 1. Карта практик ПБ в Шотландии, август 2019 г.

Источник:

<https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1sVAnEJMJOz2uAyBYGHeU9nYhHmE> <https://pbscotland.scot/map/>

¹⁶ <https://www.gcph.co.uk/>

¹⁷ <https://www.gov.scot/publications/commission-future-delivery-public-services/>

¹⁸ <https://pbpartners.org.uk>

¹⁹ Harkins C, Egan J. The role of participatory budgeting in promoting localism and mobilising community assets. Glasgow: GCPH; 2012.

²⁰ The Scottish Government, Commission chaired by Dr Campbell Christie. Report on the Future Delivery of Public Services. <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2011/06/27154527/0>

²¹ <https://www.opengovernment.org.uk/scotlands-2017-subnational-action-plan/>

Интересно отметить, что с самого начала развития ПБ в Шотландии практики отличались большим разнообразием: различные целевые группы, типология проектов, механизмы управления, источники финансирования и софинансирования, агентства по внедрению ПБ и т. д.

1.4. Возникновение и эволюция практик ПБ

Пилотные практики ПБ в средних городах могут быть реализованы как на всей территории города, так и на его части. Пилотный характер практики отражается в ограниченности типологии проектов или упрощенности некоторых процедур. Практики, как правило, сразу планируются на долгосрочную перспективу. Рассматриваемые в данной публикации практики ПБ запущены 6-10 лет назад, и городские советы пока не предполагают их завершать.

Наименьшее количество по сравнению с крупными городами административных барьеров и более простые процедуры внесения изменений в дизайн практик в средних городах позволяют более оперативно обновлять и улучшать их дизайн. В частности, регулярно уточняются сроки проведения отдельных этапов годового цикла практики, дорабатываются критерии допуска проектных предложений до конкурсного отбора и процедуры их доработки. Особенно активно обновляются и совершенствуются механизмы обсуждения/доработки проектов и голосования, в том числе с учетом использования новых информационных технологий.

Вальехо

Начавшаяся в 2008 году экономическая рецессия привела к банкротству города Вальехо. Город сталкивался с финансовыми проблемами на протяжении трех лет, после чего было принято решение ввести дополнительный налог на продажи в размере 1%, который должен был пойти на финансирование муниципальных услуг. За принятие закона проголосовало 50,4% населения – всего на 159 человек больше, чем против. В качестве одной из мер для смягчения ситуации было предложено направить 30% собираемых дополнительных налогов на финансирование проектов, выдвинутых, отобранных и подготовленных самим населением. Для разработки практики ПБ была привлечена консультационная компания «Проект партисипаторного бюджетирования» (Participatory Budgeting Project²²) и выделено из бюджета 200 тыс. долларов США (6,4 млн руб.) на подготовку практики и на операционные расходы, связанные с первым циклом ее реализации.

Практика ПБ в Вальехо была официально запущена в апреле 2012 года. Это была первая практика ПБ в США, которая реализовывалась сразу на всей территории города (практика в Чикаго с 2009 года реализовывалась только в одном районе города). На реализацию практики в первый год было выделено 3,4 млн долларов США (около 110 млн руб.). Проектные идеи выдвигались гражданами, местным бизнесом и собственниками недвижимости в городе. В первый же год было выдвинуто около 800 проектных идей, которые в октябре 2012 года в результате обсуждений на собраниях и рассмотрения совместно с сотрудниками городского совета были сведены к 36 проектам. В голосовании по этим 36 проектам могли участвовать все жители города. Минимальный возраст участников собраний и волонтеров был установлен в 14 лет, в голосовании могли участвовать граждане с 16 лет. Голосованием было отобрано 12 проектов, которые были профинансированы и успешно реализованы.

В голосовании пилотного года участвовало 3 917 человек, т. е. 3,4% населения. Это значительно выше, чем в пилотных проектах в Чикаго (1,3%) и Нью-Йорке (1,9%).

²² <https://www.participatorybudgeting.org/>



Логотип практики ПБ в Вальехо.

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

Реализация следующего цикла была начата в феврале 2014 года после завершения реализации проектов первого цикла, а голосование было проведено в октябре того же года.

В настоящее время реализуется уже шестой цикл практики. За это время жители города в рамках пяти завершенных циклов уже отобрали и реализовали 47 проектов на общую сумму 8,3 млн долларов США (576 млн руб.). В реализации практики на ее различных этапах участвовало около 20 тыс. человек.

Кашкайш



Логотип практики ПБ
Кашкайша.

Источник:
[https://op.cascais.pt/
orcamento-participativo](https://op.cascais.pt/orcamento-participativo)

Обсуждение возможности запуска партисипаторного бюджетирования в Кашкайше началось в 2009 году, когда после выборов у власти в городе осталась коалиция социалистических партий – Социал-демократической партии и Социал-демократического центра. Одной из основных целей практики являлось смягчение неравномерного развития территорий города посредством общественного диалога. Хотя муниципальным собранием и был принят «Устав качества бюджетирования», идея не пользовалась широкой поддержкой руководства города, реализация ее положений на практике затянулась до 2011 года и была выполнена в пилотном режиме. Проектные предложения могли выдвигаться только на собраниях граждан, хотя в дальнейшем за них могли голосовать все, кто имел к городу какое-либо отношение. После отставки мэра города в 2010 году его заменил Карлуш Каррейраш, бывший заместителем мэра, который и запустил полномасштабную практику ПБ²³.

Для финансирования пилотного проекта было выделено 2,1 млн евро (85 млн руб.). Уже в следующем году эта сумма увеличилась до 2,5 млн евро (104 млн руб.), а на 2019 год составила уже 10 млн евро (794 млн руб.).

В пилотном году в голосовании участвовало около 7 тыс. человек. Было отобрано 12 проектов, за которые проголосовало 5 615 человек, т. е. 81,34% голосующих. В следующем году голосовало уже около 23 тыс. человек. Было отобрано 16 проектов, за которые проголосовало 20 527 человек, т. е. 88,48%

²³ См., например, <https://participedia.xyz/case/4941>

участников. Такая высокая степень поддержки проектов населением послужила основой решения продолжать реализацию ПБ и выделять для ее финансирования бóльшие ресурсы²⁴. Это в свою очередь способствовало росту числа участников практики. В цикле 2019 года в голосовании по проектам участвовало уже 69 766 человек²⁵.

Глазго

Пилотный проект в Гованхилле

Как упоминалось выше, первой практикой ПБ в Шотландии был пилотный проект в городском районе Гованхилл в юго-восточном Глазго²⁶. В 2008 году этот район был выбран в качестве одной из территорий реализации шотландской национальной программы «Равенство – хорошо» (Equally Well), направленной на сокращение неравенства в доступе к услугам здравоохранения для населения.

Гованхилл — это район, в котором население говорит примерно на 50 языках, где высок уровень социального и экономического неравенства и низок уровень доступности услуг в сфере здравоохранения. Для смягчения этих проблем Партнерство общественного планирования в Гованхилле в 2009 году разработало несколько инновационных мероприятий и подходов. Одним из таких подходов было использование средств программы «Равенство – хорошо» для создания и запуска в Гованхилле пилотного проекта ПБ. В 2010 году ассоциации «Действие общины Гованхилл» (Govanhill Community Action, GoCA), состоящей из представителей всех заинтересованных инициативных групп общины, было выделено 200 тыс. фунтов стерлингов (9,9 млн руб.) для реализации пилотной практики ПБ. Проект был реализован при технической поддержке благотворительной программы «Британская программа по борьбе

²⁴ Nelson Dias, «For Cascais, I do it».

https://www.cascais.pt/sites/default/files/anexos/gerais/new/por_cascais_participo_english_version.pdf

²⁵ <https://op.cascais.pt/orcamento-participativo>

²⁶ См., например, Harkins C, Egan J. The role of participatory budgeting in promoting localism and mobilising community assets. Glasgow: GCPH; 2012. https://pdfs.semanticscholar.org/4670/fd63eac976efd796d8ea68a5d2503aebd6c2.pdf?_ga=2.28547004.1895012429.1592490090-522022590.1592490090

с бедностью Оксфам» (Oxfam's UK Poverty Programme). Ассоциация GoCA, в которую вошли представители 25 общинных групп, провела серию собраний, на которых определила четыре основных приоритета развития района:

- частичное открытие закрытых бань Гованхилла в качестве основного места, где могут собираться члены сообщества;
- выделение дополнительных ресурсов для борьбы с мошенниками и помощи их жертвам;
- создание интернет-сайта, который поможет местным сообществам привлекать финансирование;
- временная поддержка семей, имеющих алкогольную или наркотическую зависимость.

На основе этих приоритетных тем рабочие группы, созданные по результатам собраний из представителей инициативных групп, подготовили более подробные проектные предложения со всеми необходимыми документами, разослали их всем общинным группам и ассоциациям и еще раз пригласили их участвовать в работе ассоциации GoCA. На расширенном собрании GoCA каждый разработанный проект был детально представлен и обсужден. Окончательное утверждение проектов проводилось по результатам прямого голосования участников собрания.

Пилотная практика ПБ в 2016-2017 годы

После окончания пилотного проекта в Гованхилле реализация ПБ в Глазго возобновилась в 2016 году, когда городской совет запустил новую практику²⁷ в сотрудничестве с Партнерством по общинному планированию и его структурами в городских районах. Это Партнерство было создано в соответствии с Актом «О местном самоуправлении в Шотландии» 2003 года, и в него были вовлечены государственные, частные, общественные, волонтерские и другие

²⁷ См, например, Glasgow City Council. Community Budgeting Pilot, 2016.
<https://www.glasgowcpp.org.uk/communitybudgeting>

организации, действующие на территории города и в его отдельных районах. Целью Партнерства являлось содействие городскому совету в планировании и реализации всей деятельности, направленной на общественное благо.

Городской совет выделил средства на финансирование небольших проектов в форме грантов, которые были дополнены средствами правительства Шотландии. В 2016-2017 годы в общей сложности было выделено 200 тыс. фунтов (15 млн руб.). Деньги были распределены между всеми 21 административными районами города, и ими распорядилось районное партнерство: каждый район мог получить до 10 тыс. фунтов стерлингов (746 тыс. руб.).

Заявки по стандартной форме на получение грантов могли подавать некоммерческие организации, которые были соответствующим образом зарегистрированы: имели устав, руководящие органы, банковские счета и т. п.

Информация о практике ПБ печаталась в национальных и городских газетах, размещалась на вебсайтах городского совета и партнерства по общинному планированию, а также передавалась через социальные сети и организации, входящие в партнерство.

Отбор проектов проводился на так называемых «мероприятиях по партисипаторному бюджету». Мероприятия представляли собой общие собрания населения района и представителей организаций, входящих в партнерство. На собрании представлялись и обсуждались все поданные заявки и прямым голосованием отбирались лучшие – с суммарной стоимостью до 10 тыс. фунтов стерлингов (746 тыс. руб.).

Всего в рамках проекта 2016 года по городу было подано около 280 заявок, 122 из которых выиграли и были успешно реализованы. Типология заявок и финансируемых проектов была очень широка: от организации празднования юбилея университета, приобретения компьютеров и спортивного инвентаря до озеленения городского парка и ремонта центра содействия интеграции национальных меньшинств.



Логотип практики ПБ в Поллокшилдсе (район 6 Глазго).

Источник:

<https://www.ward6cc.org/>

Текущая практика ПБ

Опираясь на опыт и результаты пилотного проекта 2016-2017 годов, в 2018 году городской совет Глазго выделил 1 млн фунтов стерлингов (77,7 млн руб.) на развитие ПБ в 2018-2020 годах в четырех пилотных районах города (Кальтон, Канал, Большой Поллок и Поллокшилдс (Calton, Canal, Greater Pollok, Pollokshields)²⁸. Пилотные районы в рамках этой практики были отобраны городским советом совместно с местными ключевыми организациями и группами специалистов по вопросам равенства в третьем секторе с фокусом на вопросы неравенства, а также на вовлечение в ПБ изолированных или уязвимых групп.

Кроме четырех районов в реализацию практики городским советом были привлечены две общественные организации: Альянс людей с инвалидностью Глазго (Glasgow Disability Alliance, GDA) и молодежная благотворительная организация «Молодежь – движущая сила» (Young Movers или YoMo), которые были уполномочены организовать общегородской комитет по ПБ для поддержки вовлечения в практику инвалидов и молодых людей.

Далее в настоящей публикации приводится подробное описание этой практики. Предполагалось, что опыт реализации практики в этих четырех районах будет использован для ее распространения на все районы города в предстоящем году.

²⁸ Glasgow City Council. PB Update, 2018.

<http://www.glasgow.gov.uk/Councillorsandcommittees/viewSelectedDocument.asp?c=P62AFQDN2UNTDX81NT>

1.5. Типология финансируемых проектов

Различия в рассматриваемых городах с точки зрения социальных и экономических условий, а также состояния инфраструктуры обуславливают широкий спектр типов финансируемых проектов ПБ. Как и в других моделях ПБ в средних городах финансируются проекты, направленные на развитие инфраструктуры общего пользования, однако могут финансироваться и проекты, связанные с приобретением оборудования, предоставлением грантов и прочие, не связанные с инфраструктурой. Важно также отметить, что проекты различаются не только по типу, но и по реализующим их субъектам (например, государственные агентства, не входящие в систему администрации города, местные некоммерческие организации и т. д.). Как правило, в рамках ПБ финансируются и операционные расходы. Соответствующие средства либо включаются в бюджет практики, либо предусматриваются в бюджете города или софинансирующей организации.

Вальехо

Практика в Вальехо – одна из первых практик в США, в рамках которой предполагается финансировать не только строительные инфраструктурные проекты, но и приобретение товаров длительного пользования (транспортных средств, имущества или оборудования, которые находятся в распоряжении города для общественного использования), а также поддержку программ развития и услуг (включая предоставление грантов), т. е. практически все типы проектов, которые позволяет финансировать законодательство. При этом,

в случае если финансируется программа, направленная на развитие сферы услуг, по меньшей мере 51% благополучателей должны быть жителями Вальехо с низким или средним уровнем дохода.

Проектные идеи первого цикла варьировались от ремонта улиц, установки камер видеонаблюдения и модернизации дома престарелых до создания общественных садов/огородов, предоставления грантов малому бизнесу, закупки оборудования для школ и программы стерилизации бродячих животных. Полный список утвержденных в пилотном году проектов²⁹:

- Ямочный ремонт улиц.
- Обустройство уличного освещения.
- Восстановление парка и рекреационной зоны.
- Школьная программа «Наука, технологии, инженерия, искусство и математика» (Science, Technology, Engineering, Arts & Math, STEAM).
- Уборка мусора и очистка города.
- Стипендия «Колледж Вальехо».
- Предоставление стипендий для обучения в колледжах.
- Общественные сады и просвещение по вопросам питания.
- Малые бизнес-гранты для полуострова «Остров Маре» (Mare Island) и центра города.
- Программа стерилизации бродячих животных.
- Восстановление тренажерного зала.
- Решение проблем общественной безопасности.

²⁹ <http://www.ca-ilg.org/case-story/city-vallejo-launches-third-cycle-participatory-budgeting>

Во втором цикле спектр проектных идей и отобранных проектов тоже был достаточно широк. Голосованием было отобрано восемь проектов:

- Помощь бездомным ветеранам, пожилым, инвалидам и детям.
- Ямочный ремонт улиц.
- Улучшение питания в школах.
- Летняя молодежная программа занятости и стажировок.
- Ремонт тротуаров и сохранение уличных деревьев.
- «Удар по бандам».
- «Искусство, благоустройство, развитие сообщества» (Arts, Beautification, Community Development, A.B.C.).
- Замена специальной пожарно-спасательной машины.



Проект А.В.С.: роспись стен технических строений и городских пространств, Вальехо, 2017 г.

Источник:

<https://www.facebook.com/VallejoArtsAlliance>

В шестом цикле практики (2018-2019 годы) типология проектов, представленных на голосование, примерно такая же: создание граффити на улицах и стенах домов, предоставление услуг и предметов первой необходимости бездомным, расширение и улучшение городского парка, ремонт крыши жилого дома с установкой солнечных панелей, восстановление музея мореплавания и создание кооперативного продуктового магазина в одном из микрорайонов города.

Такое разнообразие типов проектов требует определенной гибкости с точки зрения их реализации. В ПБ Вальехо проекты реализуются:

- городской администрацией – например, в случае предоставления грантов для малого бизнеса);
- другими государственными агентствами, не входящими в систему администрации города – как в случае реализации школьных/молодежных программ;
- местными некоммерческими организациями – например, программа стерилизации бродячих животных.

Многие типы проектных идей оказались новыми как с точки зрения традиционных практик ПБ, так и с точки зрения деятельности городской администрации. Расширение типологии проектов выявило несколько сложностей. Например, возникли правовые проблемы, связанные с передачей и получением бюджетных средств. Кроме того, персонал городской администрации обнаружил, что для реализации такого рода проектов требуется значительно больше ресурсов и рабочего времени, чем предполагалось. Начиная со второго цикла ПБ, администрация города предприняла следующие шаги для решения этих проблем:

- с помощью офиса прокурора города и управляющего городом Руководящий комитет ПБ Вальехо разработал четкие принципы для реализации программ и предоставления услуг, чтобы обеспечить соответствие местным законам, законам штата и другим критериям соответствия практике;
- администрация города сотрудничает с Руководящим комитетом ПБ в разработке и ежегодном обновлении свода правил ПБ. Например, в своде правил третьего цикла были сформулированы правила предоставления грантов для финансирования программ развития и услуг;
- специально был нанят дополнительный персонал для подготовки и реализации утвержденных проектов ПБ.

Кашкайш

Практика ПБ в Кашкайше реализуется на всей территории города и предполагает обсуждение и выдвижение проектных идей по любым тематическим направлениям без каких-либо ограничений. Проекты могут быть направлены на решение всех проблем, которые находятся в сфере ответственности муниципалитета или касаются жизни города.

Начиная с цикла 2018 года, проекты делятся на две категории: А) проекты, направленные на развитие имеющих социальную направленность и включенных в соответствующие реестры некоммерческих организаций: ассоциации, школы, спортивные объекты; и Б) проекты, напрямую направленные на решение проблем граждан и не вписывающиеся в тип А.

Тематические сферы, к которым «Правилами участия в ПБ» могут быть отнесены проекты, структурированы в соответствии с принятыми городским советом Кашкайша «Целями в области устойчивого развития на период до 2030 года». Эти 25 областей можно сгруппировать следующим образом:

- культура, образование и обучение, здоровье и благополучие, спорт;
- социальная защита (общественная деятельность, гендерное равенство, проблемы детей, молодежи, пожилых людей, граждан с ограниченными возможностями и т. д.);
- туризм, экономическая деятельность, сельское хозяйство, технологические инновации;
- экология (водные ресурсы, санитарно-гигиенические условия, сохранение и использование наземных и морских экосистем, возобновляемая энергия, зеленые насаждения, изменение климата и т. д.).



Проект 2019 г. в Кашкайше по замене освещения в спортивном клубе на светодиодное, которое позволит экономить 80% расходов на электроэнергию.

Источник: www.facebook.com/CascaisParticipa

- городское общественное пространство (ремонт зданий, обустройство общественных территорий, защита культурно-исторического наследия, и т. д.)
- дорожная инфраструктура, мобильность и транспорт;
- общественная безопасность;
- административные реформы.

Наиболее популярные проекты в рамках ПБ относятся к в сфере образования и спорта, на них приходится почти половина утвержденных проектов (см. Таблицу 2).

Таблица 2. Типология утвержденных проектов в практике ПБ Кашкайша

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Всего
Школы, образование	2	3	6	3	4	9	5	3	35
Спортивные объекты и оборудование	2	1	0	2	1	3	9	3	21
Улицы и транспорт	3	4	0	0	1	2	3	3	16
Городское общественное пространство	2	0	1	1	4	4	0	3	15
Общественная безопасность	0	0	0	0	4	3	5	0	12
Зеленые территории	1	5	0	1	2	1	0	2	12
Культура и отдых	2	1	0	1	1	0	1	4	10
Общественная деятельность	0	1	0	1	2	1	1	0	6
Здравоохранение	0	0	0	0	0	0	1	2	3
Прочее	0	0	0	0	2	1	1	4	8
Всего	12	15	7	9	21	24	26	24	138

Источник: расчеты автора на основе данных <https://op.cascais.pt/orcamento-participativo>

В рамках практики могут быть выполнены проекты, не относящиеся напрямую к полномочиям муниципалитета, но важные для социальной жизни города. Если такие проекты выигрывают в конкурсе ПБ, мэрия утверждает их и делегирует соответствующей организации полномочия реализовать проект.

Глазго

Финансовые ресурсы, выделенные районам, могут использоваться для финансирования проектов, которые в целом соответствуют приоритетам развития, установленным городским советом³⁰. Однако общинный совет каждого района, как и две партнерские организации (Альянс людей с инвалидностью Глазго и молодежная благотворительная организация «Молодежь – движущая сила»), устанавливают для себя основные цели ПБ и выбирают соответствующие приоритетные направления^{31,32}. В проектных предложениях указывается, каким образом выдвигаемые проекты способствуют достижению этих целей, хотя проект может решать и более широкие задачи.

Для реализации всех мероприятий, связанных с районной практикой (организация и проведение информационных мероприятий, разработка процедуры подачи заявок, критерии предварительного отбора проектов, организация голосования и т. д.), в четырех участвующих районах созданы гражданские комитеты, в которые вошли проявившие инициативу граждане района.



«Отполируем Поллокшилдс» – один из проектов района № 6 в Глазго, получивших финансирование в 2019 г. Проект организован местными жителями для проведения ежемесячной уборки улиц и решения проблем переработки мусора. В мероприятии принимает участие около 40 человек от 6 до 70 лет разных национальностей; после уборки организуется чаепитие, чтобы жители могли познакомиться друг с другом.

Источник:

<https://ward6.communitychoices.scot/budgets/1/investments/1>

<https://www.facebook.com/PolishtheShields/>

³⁰ См., например,

<http://www.glasgow.gov.uk/Councillorsandcommittees/viewSelectedDocument.asp?c=P62AFQDN2UNTDX81NT>

³¹ См., например, Chris Harkins “An evaluation of Glasgow City participatory budgeting pilot wards 2018/2019”. https://www.gcpb.co.uk/assets/0000/7721/An_evaluation_of_Glasgow_City_participatory_budgeting_pilot_wards_2018-19.pdf

³² <http://www.glasgow.gov.uk/Councillorsandcommittees/viewSelectedDocument.asp?c=P62AFQDN2UNTDX81NT>

Кальтон (район 9)

Основная тема практики ПБ – детская бедность.

Ведущее агентство по внедрению (см. Раздел 1.7) – «Группа по борьбе с детской бедностью» (Child Poverty Action Group).

В результате многочисленных обсуждений внутри гражданского комитета, состоящего из 25 жителей района, а также с участием агентства по внедрению и гражданского общества были сформулированы «13 целей» ПБ в районе:

1. Детские мероприятия.
2. Доступ к зеленым зонам.
3. Создание рабочих мест.
4. Финансовая грамотность и консультации.
5. Гибкая система помощи по уходу за детьми.
6. Улучшение доступа к транспорту.
7. Содействие поддержанию родственных отношений.
8. Обеспечение прожиточного минимума.
9. Наставничество, поддержка «молодых мам» со стороны более опытных мам.
10. Содействие обеспечению равноправия и многообразия.
11. Достойная работа.
12. Сокращение продовольственной бедности.
13. Поддержка детей с аутизмом и другими особенностями развития.

Канал (район 16)

Основная тема практики ПБ – экономическое развитие, доходы и проблемы занятости населения.

Ведущее агентство по внедрению – волонтерская сеть северо-западного Глазго.

По результатам обсуждения гражданским комитетом района были выбраны следующие приоритетные направления: наставничество, укрепление доверия, возможности первичного и повторного трудоустройства, волонтерство и социальное предпринимательство. Группа также создала небольшой фонд «Попробуй!» для местных жителей или неформальных групп, который помогал воспользоваться различными возможностями трудоустройства.

Поллокшилдс (район 6)

Основная тема практики ПБ – чернокожее население и этнические меньшинства.

Ведущее агентство по внедрению – Коалиция за расовое равенство и защиту прав (Coalition for Racial Equality and Rights, CRER).

В Поллокшилдсе проживает 90% чернокожего населения и представителей других этнических меньшинств, и перед практикой ПБ общинным советом района поставлена задача бороться с бедностью и способствовать обеспечению равенства для всех этнических групп. Соответственно, в данном случае выбраны следующие приоритетные направления: образование, здравоохранение, правосудие и безопасность, повышение уровня жизни, участие в принятии решений, занятость и другие аспекты жизни в районе. Гражданский комитет состоит из 54 человек, 27 из которых – чернокожие и представители этнических меньшинств, 27 – представители общинных организаций, деятельность которых соответствует выбранным приоритетным направлениям.

Большой Поллок (район 3)

Основная тема практики ПБ – молодежь.

Ведущее агентство по внедрению – Юго-западный проект в области искусства и медиа (South West Arts & Media Project, SWAMP).

Почти пятая часть населения Поллока – это дети и молодежь в возрасте до 15 лет, что на 18% выше, чем в среднем по Глазго. Соответственно, в районе приоритет отдается проектам, направленным на решение проблем детей и молодежи. В работе гражданского комитета принимают участие 25 молодых жителей района.

Свои приоритеты и свою типологию проектов сформулировали также две организации-партнера, работающие на уровне всех четырех пилотных районов.

Альянс людей с инвалидностью Глазго³³

В 2016 году Альянс людей с инвалидностью Глазго провел социологическое исследование³⁴ и выявил, что участие людей с инвалидностью в процессе ПБ очень ограничено из-за существующих барьеров: недоступности дорожно-транспортной инфраструктуры, отсутствия необходимой индивидуальной поддержки, малодоступности городской среды и услуг, отсутствия информации в доступном формате, высокого уровня дискриминации, недостаточной информированности о правах и отсутствия уверенности в своих силах, высокого уровня бедности из-за низкого уровня дохода и отсутствия возможностей получить хорошее образование, место работы, доступ к качественным медицинским и социальным услугам.

³³ Glasgow Disability Alliance. <http://gda.scot/>

³⁴ Budgeting for Equality. Action research by disabled people exploring: how can disabled people play a full and meaningful role in participatory budgeting in Scotland? <https://gda.scot/wp-content/uploads/2019/05/Final-GDA-BudgetingforEquality-1.pdf>

По результатам исследования GDA получил от городского совета и правительства Шотландии 100 тыс. фунтов стерлингов (10,8 млн руб.) на то, чтобы во всех четырех участвующих в ПБ районах города обеспечить активное участие в процессах ПБ людей с инвалидностью. Полученные финансовые ресурсы могли быть направлены как на решение проблем самих людей с инвалидностью, так и на вовлечение этих людей в «обычные» проекты, выдвигаемые жителями района.

В результате деятельности GDA более тысячи человек, имеющих инвалидность, были вовлечены в ПБ в Глазго в 2018 году. Они приняли участие в планировании, тренингах, собраниях, подготовке проектов и привлечении софинансирования для выдвинутых проектов. На основе внедрения данной практики были разработаны основные рекомендации по вовлечению людей с инвалидностью в практику ПБ, которые являются актуальными и для других городов и стран мира.

Молодежная благотворительная организация «Молодежь – движущая сила»

«Молодежь – движущая сила»³⁵ – это молодежная благотворительная организация, целью которой является расширение прав и возможностей молодежи на северо-востоке и северо-западе Глазго. В рамках практики ПБ YoMo возглавила комплексную программу повышения осведомленности молодежи о ПБ и запустила на севере города ряд процессов ПБ, направленных на мотивацию и обучение молодых людей, готовых к включению в ПБ.

³⁵ Young Movers (YoMo) <https://www.yo-mo.co.uk/>



Завершение голосования участников молодежного клуба в рамках практики Wee PB, Глазго, 2019 г.

Источник: публикация организации YoMo в Twitter

<https://twitter.com/YoMoGlasgow/status/1098651968162140161>

1.6. Финансовые ресурсы

Несмотря на то, что в рассматриваемых городах нет административных единиц более низкого уровня, финансовые ресурсы могут предварительно распределяться между территориями, на которые по традиции делится город.

На ПБ, как правило, выделяется достаточно большой объем средств. И с учетом того, что численность населения в средних городах меньше, чем в больших, объем бюджетных средств на душу населения получается существенным.

Стоимость объектов инфраструктуры и их содержания/эксплуатации в средних городах довольно велика. Соответственно, средняя стоимость отдельных проектов, предполагающих создание или восстановление инфраструктуры, варьируется в пределах от нескольких десятков до 200-300 тыс. долларов США (от пары млн до 14-20 млн руб.).

Вальехо

Как отмечалось в Разделе 1.4, для подготовки и реализации первого цикла реализации практики ПБ в Вальехо городской совет выделил примерно 3,4 млн долларов США (110 млн руб.). Во втором цикле было выделено около 2,2 млн долларов США (66 млн руб.), а в последующие годы сумма сократилась до примерно одного миллиона долларов США в год (33 млн руб.), т. е. около 9 долларов США (200-600 руб.) на душу населения. Соответственно, сократилось и число финансируемых проектов.

В ПБ Вальехо могут финансироваться и грантовые проекты. В таких проектах грант может быть использован только для капитальных расходов (приобретение материалов, оборудования и выполнение работ, требующих квалифици-

рованного труда в процессе реализации проекта). Текущие расходы по содержанию инфраструктуры должны быть покрыты из других источников, которые необходимо представить и подтвердить в проектном предложении.

Кашкайш

Бюджет практики ПБ определяется в начале каждого бюджетного цикла и утверждается одновременно с утверждением общего муниципального бюджета в ноябре или декабре.

В первые два цикла ПБ на проект было выделено 2,1 млн и 2,5 млн евро (85 млн и 104 млн руб.) соответственно. После небольшого падения в 2013-2014 годах объем выделяемых средств значительно увеличился (см. Рисунок 2). В последние несколько циклов на этапе подготовки проекта принималось решение о выделении мэрией не менее 1,5 млн евро (119 млн руб.) на ПБ. Однако по факту выделялась сумма, в несколько раз превышающая минимальную. Так, в циклах 2017 и 2018 годов в год выделялось около 6 млн евро (413 млн руб.), а в 2019 году – 10,2 млн евро (810 млн руб.), т. е. примерно 50 евро (4 тыс. руб.) на душу населения.

Ни на одну из сфер ответственности муниципального образования не может быть направлено более трети выделенных на практику средств.

На каждый проект выделяется не более чем 300 тыс. евро (24 млн руб.). Эта сумма включает в себя все расходы, связанные с техническим дизайном и реализацией проекта. Минимальная стоимость проектов не устанавливается.

Глазго

На реализацию практики ПБ в четырех пилотных районах в 2018-2019 годах городской совет выделил один миллион фунтов стерлингов (88 млн руб.). Финансовые ресурсы могли быть использованы для любой деятельности, направленной на улучшение качества жизни в районе³⁶. Например, можно

³⁶ <https://www.ward6cc.org/s/Ward-6-Community-Choices-Funding-Guidance-9kpr.docx>



Рисунок 2. Финансирование практики ПБ в Кашкайше 2011-2018 гг. (млн евро).

Источник:

<https://op.cascais.pt/orcamento-participativo/noticias/5de0609e515620740191b3f3/OP-Cascais-2019-or-Mais-de-10Meuro-para-implementar-37-projetos-vencedores>

купить оборудование, заплатить работникам участвующих в проекте организаций, отремонтировать помещение организации-заявителя, оплатить расходы, связанные с проведением мероприятий и участием волонтеров и т. д.

В Таблице 3 представлено распределение финансовых ресурсов на реализацию практики ПБ на 2018-2019 годы между четырьмя пилотными районами и двумя организациями-партнерами. В таблицу включены данные о распределении капитальных затрат (расходы на такие активы, как имущество или оборудование) и текущие расходы (расходы на персонал).

Таблица 3. Распределение финансовых ресурсов, выделенных городским советом Глазго на ПБ в 2018-2019 гг.

Район/агентство-партнер	Текущие расходы, фунт стерлингов / млн руб.		Капитальные расходы, фунт стерлингов / млн руб.	Всего, фунт стерлингов / млн руб.
	Поддержка ПБ	Расходы по проектам ПБ		
Кальтон (район 9)	20 000 / 1,8	80 000 / 7,06	125 000 / 11	225 000 / 19,8
Канал (район 16)	15 000 / 1,3	80 000 / 7,06	125 000 / 11	220 000 / 19,4
Большой Поллок (район 3)	20 000 / 1,8	80 000 / 7,06	125 000 / 11	225 000 / 19,8
Поллокшилдс (район 6)	20 000 / 1,8	80 000 / 7,06	125 000 / 11	225 000 / 19,8
Альянс граждан с инвалидностью Глазго	-	100 000 / 8,8	-	100 000 / 8,8
«Молодежь – движущая сила» (YoMo)*	5 000 / 0,4	-	-	5 000 / 0,4
Всего	80 000 / 7	420 000 / 37	500 000 / 44	1 000 000 / 88

* Организация YoMo получила еще 15 тыс. фунтов стерлингов от правительства Шотландии и 5 тыс. фунтов стерлингов из бюджета муниципального совета Глазго (1,3 млн и 0,4 млн руб. соответственно) для поддержки ПБ среди молодежи в Северном Глазго.

Источник: Chris Harkins, *An evaluation of Glasgow City participatory budgeting pilot wards 2018/2019*, https://www.gcph.co.uk/assets/0000/7721/An_evaluation_of_Glasgow_City_participatory_budgeting_pilot_wards_2018-19.pdf

На проекты можно запрашивать два типа грантов: малые (от 500 до 2 тыс. фунтов стерлингов (от 44 тыс. до 177 тыс. руб.)) или большие гранты (от 2 тыс. до 20 тыс. фунтов стерлингов (от 177 тыс. до 1,8 млн руб.))³⁷.

³⁷ См. например, <https://www.ward6cc.org/s/Ward-6-Community-Choices-Funding-Guidance-9kpr.docx>

1.7. Управление практикой

Управление практикой ПБ в средних городах осуществляется либо самим городским советом – группой специалистов городского совета или сотрудников администрации города, либо администрацией города в сотрудничестве с комитетом ПБ (в разных практиках приняты разные названия: управляющий комитет, гражданский комитет и т. д.), созданным решением городского совета и включающим в себя представителей администрации города, населения и общественных организаций. Администрация и/или комитет ПБ осуществляет общую координацию реализации практики, разрабатывает общие для всех «правила игры» и, в частности, готовит операционные документы, контролирует других участников управления практикой, поддерживает страницы практики на сайте городского совета, реализует отобранные проекты.

Как правило, в администрации города есть сотрудники, специально нанятые для работы с практикой ПБ. Техническую работу, включая, среди прочего, технический анализ и подготовку проектов, выполняют сотрудники соответствующих подразделений городской администрации. В отдельных случаях к техническому анализу привлекаются сотрудники администраций самоуправляемых территорий города, если таковые есть.

Специалисты администрации / члены управляющего комитета ПБ активно сотрудничают с представителями населения (с ассамблеями, бюджетными комитетами и делегатами и т. д.) в инициировании проектных идей и подготовке проектных предложений.

Вальехо

Для координации/управления практикой ПБ городским советом был создан работающий на общественных началах Руководящий комитет ПБ (Steering Committee), состоящий из 20 человек. В него входят 13 человек, представляющих организации гражданского общества города, и семь человек от определенных недопредставленных социальных групп, которые формально не входят в какие-либо ассоциации или организации. Вовлечение в комитет организаций осуществляется с целью справедливого представительства в комитете всех групп и слоев населения: организации объединяют самые разные социальные группы от этнических меньшинств до представителей бизнеса, ассоциаций жителей микрорайонов, молодежи, пожилых и т. д.

Руководящий комитет ПБ в Вальехо выполняет следующие функции³⁸:

- сотрудничает с персоналом администрации города с целью разработки дизайна и контроля процессов ПБ;
- готовит рекомендации городскому совету по совершенствованию правил практики ПБ;
- содействует продвижению практики ПБ в сообществе;
- привлекает добровольцев и заинтересованные стороны для участия в практике ПБ;
- рассматривает и сортирует проектные идеи, проводит их предварительный анализ;
- готовит предварительные рекомендации по приемлемости проектных предложений во время второго этапа проверки и предоставляет предложения и рекомендации сотрудникам администрации города;

³⁸ <https://nextdoor.com/agency-post/ca/vallejo/city-of-vallejo/apply-to-serve-on-the-pb-steering-committee-by-june-15-84716898/>

- взаимодействует с городским управляющим, его персоналом и бюджетными делегатами (см. далее в данном разделе) относительно решений по техническому анализу проектных предложений;
- оценивает результаты практики ПБ.

Кроме того, с 2013 года после успешного завершения пилотного проекта городской совет принял решение институционализировать практику ПБ, в связи с чем нанял на постоянной основе двух сотрудников, которые координируют процессы в рамках ПБ и отвечают за исполнение соответствующей части бюджета города³⁹.

Важную роль в управлении/реализации практики в Вальехо играют волонтеры. Для того чтобы стать волонтером, граждане заполняют и пересылают в мэрию специальную форму, в которой указывают, какие именно функции они хотели бы выполнять. В частности, они могут:

- быть членом руководящего комитета практики;
- участвовать в подготовке проектного предложения в качестве бюджетного делегата;
- помогать в подготовке и проведении голосования;
- помогать сотрудникам мэрии с вводом данных по проектам в систему;
- участвовать в работе с населением на всех этапах цикла практики.

Ключевую роль в реализации ПБ играют бюджетные делегаты. Бюджетные делегаты – это волонтеры, которые на всех этапах проектного цикла сотрудничают со всеми участниками практики ПБ, например, с администрацией города, руководящим комитетом, инициативными группами населения, с вовлеченными в ПБ организациями и т. д. с целью вовлечения всех групп населения в реализацию ПБ, эффективного проведения мероприятий с участием населения, выдвижения проектных идей и содействия инициаторам проектов в прове-

³⁹ https://www.participatorybudgeting.org/wp-content/uploads/2016/10/citylevelpbmemo1_PBP.pdf

дении дополнительной технической и организационной работы, необходимой для превращения проектных идей в реальные завершённые проекты. Для более эффективного выполнения этой работы бюджетные делегаты проходят специальный тренинг: изучают бюджетный процесс, а также знакомятся со структурой и функциями городской администрации и действующих в городе государственных агентств.

Кашкайш

В Кашкайше в планировании и реализации ПБ в той или иной степени задействованы все департаменты муниципалитета. Над ПБ работает межведомственная команда, изначально состоящая из представителей Департамента гражданства и участия (Citizenship and Participation Division), Департамента инноваций и стратегического планирования (Innovations and Strategic Planning Division) и Департамента коммуникаций (Communications Division). Основная команда собирается каждые 15 дней для осуществления планирования и мониторинга ПБ.



Ассамблея общественного участия в районе Эшторил, Кашкайш; модератор: начальник Департамента гражданства и участия мэрии Кашкайша Изабель Хавьер Каннинг, 2019 г.
Источник:

www.facebook.com/CascaisParticipa/

Для оперативного управления практикой ПБ в мэрии Кашкайша в 2016 году было создано отдельное подразделение – отдел партисипаторного бюджетирования, который входит в Департамент гражданства и участия. К реализации практики в целом и отдельных проектов в его рамках отдел ежегодно привлекает различные службы муниципалитета, а также волонтеров. Кроме выполнения своих прямых обязанностей, связанных с реализацией ПБ, сотрудники администрации и муниципальных служб участвуют в работе по ПБ в качестве волонтеров. В частности, именно они на добровольной основе, в качестве поощрения имея только дополнительный выходной день, модерируют сессии общественного участия (см. далее).

В начале запуска каждого цикла отдел партисипаторного бюджетирования рассылает электронные письма сотрудникам администрации и подведомственным/бюджетным учреждениям с календарем этапов практи-

ки ПБ (с датами проведения собраний и пр.) и призывом стать модератором. Откликнувшиеся волонтеры получают специальную инструкцию и проходят три-четыре специальных тренинга, организованных отделом ПБ.

Отдел организует и координирует все работы, связанные с реализацией практики, и ежегодно обновляет и передает на утверждение мэрии «Правила участия в ПБ».

Глазго

31 мая 2018 года решением Комитета по городской политике и вопросам благосостояния, расширения прав и возможностей населения и гражданского общества городского совета Глазго была создана общегородская рабочая группа по ПБ, которая должна была осуществлять общий надзор за реализацией ПБ в Глазго. Рабочая группа, в которую вошли 40 человек, с июня по октябрь 2018 года разработала общие рамки ПБ в Глазго⁴⁰, включая его цели и принципы. В дальнейшем рабочая группа собиралась каждые два-три месяца и обсуждала вопросы, связанные с реализацией ПБ и стратегией его развития.

Также было решено в каждом из четырех участвующих районов создать структуры, ответственные за реализацию ПБ. В Глазго, оставаясь в общих рамках, определенных городским советом, районные практики ПБ управляются фактически автономно. Здесь применен подход, основанный на принципе гражданских комитетов, когда небольшая группа граждан представляет структуры гражданского общества и сообщество в целом в вопросах планирования, подготовки и реализации всего процесса ПБ⁴¹. Гражданский комитет действует в соответствии с техническим заданием, подготовленным городским советом совместно с районными советами, но в этих рамках действует достаточно автономно⁴². Членами комитета могут стать инициативные граждане – как представляющие структуры гражданского общества, так и независимые. К ним предъявляются следующие основные требования: они должны

⁴⁰ См., например,

<http://www.glasgow.gov.uk/Councillorsandcommittees/viewSelectedDocument.asp?c=P62AFQDN2UNTDX81NT>

⁴¹ См., например, <https://www.ward6cc.org/about>

⁴² См., например, проект технического задания для гражданского комитета района 6 – Поллокшилдс: <https://falcon-llama-aljw.squarespace.com/s/Ward-6-Community-Choices-Residents-Panel-Terms-of-Reference.docx>

быть жителями района и они не могут быть избранными лицами, имеющими отношение к принятию бюджетных решений (например, депутатами парламента, членами городского совета или совета общины). Если член комитета представляет группу, подавшую проектную заявку, он должен заранее заявить об этом и не участвовать в обсуждении «своего» проекта.

Кроме гражданских комитетов, в каждом районе городским советом выбрано ведущее агентство по внедрению практики, координирующее реализацию практики и решающее все связанные с этим оперативные вопросы (см. Раздел 1.5). В частности, эти агентства отвечают за следующее⁴³:

- проведение собраний гражданского комитета (в т. ч. модерирование и ведение протокола), помощь в учете и реализации принятых решений;
- определение информации, вариантов обучения и т. д., необходимых гражданскому комитету для эффективной совместной работы, и помощь в получении доступа к ним;
- ведение списков адресов электронной почты и другой контактной информации для обмена этими данными и организации обсуждений;
- информирование граждан о процессе подачи проектных заявок, прием заявок и техническая помощь организациям, желающим подать заявку;
- обеспечение технической помощи гражданскому комитету в оценке и предварительном отборе заявок на основании критериев, согласованных с гражданским комитетом;
- организацию одного или нескольких мероприятий (если этого требует группа жителей района), на которых организации могут выдвигать свои заявки и принимать решения по выбору проектов;
- составление отчетов о реализации ПБ в соответствующем районе.

⁴³ <https://falcon-llama-aljw.squarespace.com/s/Ward-6-Community-Choices-Residents-Panel-Terms-of-Reference.docx>

Такой подход позволяет наилучшим образом адаптировать практику в каждом районе с учетом конкретных условий и существующих в нем проблем и, как следствие, сделать ее максимально эффективной. Так, в Поллокшилдсе ведущее агентство – Коалиция за расовое равенство и права (Coalition for Racial Equality and Rights, CRER) – имело большой опыт в вопросах расового равенства и наряду с поддержкой гражданского комитета могло оценить эффективность ПБ на местном уровне в вопросе организации этнических меньшинств, особенно с точки зрения борьбы с бедностью и неравенством.

Вовлеченные в реализацию практики общественные организации Альянс людей с инвалидностью Глазго и молодежная благотворительная организация «Молодежь – движущая сила» уполномочены городским советом организовывать общегородские комитеты ПБ (с подкомитетами в каждом районе) для содействия вовлечению в ПБ инвалидов и молодых людей. Эти комитеты, состоящие из граждан с инвалидностью и молодежи, получили соответствующее обучение и в настоящее время имеют необходимые навыки и возможности для участия в общем развитии и реализации ПБ в городе.

2 Глава

Проектный цикл практик ПБ в средних городах



Перед началом очередного цикла ПБ в каждом городе предусмотрен этап подготовки и планирования, который включает в себя уточнение параметров практики на очередной год, разработку и принятие операционной, методологической и нормативно-правовой документации и т. д.

Сам проектный цикл в рассматриваемых практиках включает в себя несколько укрупненных этапов, представленных в Таблице 4.

Таблица 4. Даты реализации этапов проектного цикла

Этапы проектного цикла	Комментарии	Вальехо	Кашкайш	Глазго*
Информационная кампания	<p>Во всех практиках информационная кампания продолжается в течение всего цикла реализации практики</p> <p>В Кашкайше информационная кампания, а также привлечение и обучение волонтеров, начинаются уже в подготовительном периоде</p> <p>В Вальехо привлечение и подготовка волонтеров идет на этом этапе</p> <p>В Глазго каждый район сам устанавливает даты реализации этапов</p>	Середина мая – середина октября	Январь – апрель	Июнь
Создание рабочих органов практики	Этот этап является частью проектного цикла реализации практики только в Глазго	-	-	Июнь - июль
Инициирование, разработка и подача проектных предложений (ПП)	Этап реализуется параллельно с первым и тесно с ним связан	Середина мая – середина октября	Апрель – май	Август - сентябрь
Обсуждение, технический анализ и доработка ПП	<p>ПП, не соответствующие техническим требованиям, отклоняются</p> <p>В Кашкайше выделяется подэтап возможной подачи жалоб и апелляций</p>	Конец октября – начало марта	Май – сентябрь	Сентябрь
Обнародование ПП и голосование	Информация о ПП, вынесенных на конкурсный отбор, распространяется среди населения, в том числе с использованием электронных средств. Голосование проводится как очно, так и в онлайн-формате	Середина марта – середина апреля	Октябрь – Ноябрь	Сентябрь

Этапы проектного цикла		Комментарии	Вальехо	Кашкайш	Глазго*
Обнародование результатов голосования. Окончательная доработка и утверждение ПП	Включение утвержденных ПП в городской бюджет		С середины апреля	Ноябрь	Сентябрь
Реализация победивших проектов	Параллельно идет мониторинг и оценка проектов		После утверждения и внесения в городской бюджет	С января следующего года	После утверждения и внесения в городской бюджет

* В таблице приведены планируемые даты реализации этапов проектного цикла для района Поллокшилдс

В целом цикл подготовки проектов от начала и до внесения проектного предложения в городской совет занимает от девяти месяцев до года. Сроки отдельных этапов определяются объемом и продолжительностью работы на конкретном этапе, а также необходимостью обеспечить завершение процесса отбора проекта и оформления технической документации к моменту начала подготовки очередного годового городского бюджета. В Таблице 4 представлены примерные даты реализации этапов проектного цикла для рассматриваемых практик ПБ, которые подробно описаны далее. Однако следует иметь в виду, что приведенные данные по продолжительности и срокам цикла в целом и отдельных его этапов могут существенно меняться не только от практики к практике, но и от года к году. Причины для этого могут быть самые разные: накопленный опыт, изменение объема финансирования, повышение потенциала персонала городской администрации, информированность населения и т. д.

Параллельно всему циклу подготовки, отбора проектов и их реализации во всех практиках осуществляется мониторинг всего процесса со стороны как муниципалитета, так и населения или его отдельных групп. Мониторинг в некоторых практиках ограничивается сбором и обнародованием информации о ходе реализации практики в средствах массовой информации и на сайтах практики. В других практиках, как, например, в Кашкайше, разработана и применяется система мониторинга, включающая проведение опросов и собраний заинтересованных сторон, подготовку и публикацию мониторинговых отчетов.

Вальехо

Согласно своду правил ПБ в Вальехо – документу, разрабатываемому руководящим комитетом и регламентирующему все правила подготовки и реализации процесса ПБ, проектный цикл выдвижения, подготовки и отбора проектных предложений разделен на четыре этапа. При этом практически все мероприятия каждого этапа планируются заранее⁴⁴, и соответствующий план-график размещается на сайте практики.

Этап 1 (конец мая – октябрь): информирование населения и разработка проектных идей. Параллельно проходит набор волонтеров, включая бюджетных делегатов; в октябре проводится информирование и обучение делегатов.

Этап 2 (октябрь – начало марта): выдвижение и подготовка проектных предложений. Работа на этом этапе идет в тесном сотрудничестве состоящих из бюджетных делегатов районных рабочих групп (см. Вставку 2), специалистов мэрии и руководящего комитета. Данный этап имеет итерационный характер и проходит три фазы:

- Выдвижение, подготовка и предварительное обсуждение предложений на собраниях рабочих групп; получение мнения специалистов мэрии.
- Доработка проектных предложений на собраниях рабочих групп и отклонение предложений, не соответствующих техническим критериям; представление и обсуждение предложений на общественных мероприятиях; получение мнения специалистов мэрии и руководящего комитета.
- Окончательная доработка предложений на собраниях рабочих групп.

Этап 3 (март): завершение обсуждений и доработки предложений, их обновление; объявление даты голосования; заседание руководящего комитета для подготовки к «выставке проектов».

⁴⁴ <https://participedia.net/en/cases/participatory-budgeting-vallejo-california>

Этап 4 (начало апреля): голосование. Как и в других рассматриваемых практиках, голосование заканчивается в апреле, чтобы уже в мае представить доработанные и отобранные голосованием проектные предложения в городской совет для включения в бюджет.

Кашкайш

Работы, связанные с подготовкой к очередному циклу ПБ в Кашкайше, проводятся с января по апрель. Они, в частности, включают в себя проведение оценки и публикацию отчетов по закончившемуся циклу, анализ и возможный пересмотр методики, включающий определение правил и условий, которые будут действовать в очередном цикле, пересмотр и утверждение «Правил участия в ПБ», привлечение и обучение волонтеров, работу с потенциальными местными партнерами и подготовку к созданию партнерств, а также принятие решения об объеме средств, выделяемых на очередной цикл. В частности, каждый год в январе составляется понедельная дорожная карта на год, определяющая, кто, когда и в каких этапах проекта занят.

Работа по подготовке очередного цикла во многом опирается на результаты мониторинга предыдущего цикла, что является важным атрибутом практики Кашкайша. Стратегия мониторинга разработана и принята мэрией. В частности, она включает в себя следующее:

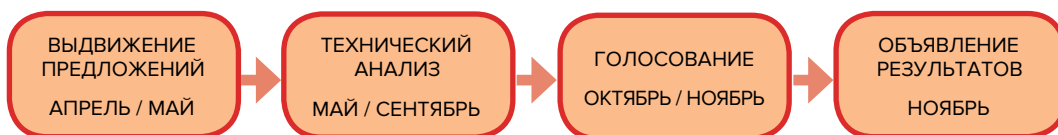
- Формирование профиля участника ПБ и сбор мнений о ПБ в целом и об ассамблее, работе мэрии и т. д. с помощью опросников, которые заполняют члены ассамблей общественного участия.
- Регулярные встречи и обсуждения группы ПБ со специалистами других служб мэрии, а также заявителей и сторонников проектов с представителями мэрии.
- Три отдельных собрания с участием внешнего консультанта, осуществляющего мониторинг: с рабочей группой ПБ мэрии, с другими службами мэрии и с представителями населения. Цель – обсуждение хода реализации проекта и подготовка отчета с рекомендациями для следующего цикла.

- Расширенная встреча рабочей группы ПБ с руководством различных служб мэрии с целью обсуждения результатов и принятия решений по изменениям дизайна и характеристик практики для следующего цикла.

Результатом этой работы является регулярное развитие и совершенствование практики ПБ в Кашкайше.

В цикле выдвижения и отбора проектов мэрия Кашкайша выделяет четыре блока (см. Рисунок 3).

Рисунок 3. Цикл выдвижения и отбора проектов в Кашкайше



Источник: Dias Nelson, "A city starts with people – Cascais PB", <https://www.oidp.net/docs/repo/doc231.pdf>

Каждый из этих этапов включает в себя несколько подэтапов. Кроме того, в «Правилах участия в ПБ» в Кашкайше формулируется этап технической подготовки и реализации отобранных проектов, который включает в себя:

- Проведение собраний с участием представителей населения и специалистов мэрии с целью уточнения параметров проекта.
- Техническую подготовку проекта (проектно-сметная документация, спецификации оборудования и т. д.).
- Проведение процедур закупок.
- Подписание контрактов.
- Сдачу-приемку результатов проекта.

Глазго

В Глазго участвующие районы, как и организации-партнеры, сами устанавливают для себя календарный план этапов/мероприятий по реализации практики. Работы, связанные с подготовкой к циклу реализации ПБ 2018-2019 годов были начаты в июне 2018 года сразу после анонсирования запуска ПБ. Они включали в себя (1) информирование потенциальных партнеров – организаций гражданского общества и всего населения – о начале проекта и приглашение участвовать в нем и (2) создание гражданских комитетов, обучение его членов и разработку соответствующего технического задания⁴⁵, включающего, в частности, календарный план работ по реализации практики. Как правило, этот план включает в себя следующее:

- определение параметров, которым должны соответствовать организации, желающие подать проектное предложение;
- разработка механизмов и критериев отбора проектных предложений;
- разработка формы проектной заявки и пакета приложений к ней;
- определение процесса подачи заявки и ее дальнейшего продвижения;
- проведение трех информационных и прочих мероприятий для потенциальных заявителей в разных точках района;
- предварительный отбор заявок в соответствии с заранее установленными критериями (прошедшие, перейдут на финальную стадию голосования);
- разработка критериев оценки / процедуры голосования для окончательного отбора проектных предложений.

В Таблице 5 в качестве примера приведен план работы гражданского комитета в районе Поллокшилдс на 2019 год, принятый на первом заседании комитета. Важно отметить, что комитет на каждом своем заседании уточняет или

⁴⁵ См. например, проект технического задания для гражданского комитета района 6 - Поллокшилдс: <https://falcon-lama-aljw.squarespace.com/s/Ward-6-Community-Choices-Residents-Panel-Terms-of-Reference.docx>

дополняет план реализации практики⁴⁶. Так, в руководстве для участников практики⁴⁷, принятом в августе 2019 года, окончательный срок подачи заявок был перенесен на 26 сентября, а мероприятие по презентации проектных предложений и голосованию проводилось 15 декабря 2019 года.

Таблица 5. План работы гражданского комитета в районе Поллокшилдс, Глазго

Мероприятие	Дата начала
Собрание, посвященное дизайну процесса подачи заявок	29 июля
Форма заявки и пакет прилагаемых документов подготовлены и распространяются	12 августа
Информационное мероприятие по подготовке заявок	26 августа
Завершение срока подачи заявок	9 сентября
Собрание, посвященное подготовке мероприятия по презентации проектов и организации голосования	
Собрание по предварительному отбору проектов	16 сентября
Мероприятие по презентации проектов и голосование	21 октября

Источник: <https://falcon-llama-aljw.squarespace.com/s/Ward-6-Community-Choices-Residents-Panel-Terms-of-Reference.docx>

2.1. Подготовка практики и информационная кампания

Детальная информация о практике ПБ и механизмах возможного участия в ней распространяется в основном через специальные страницы на сайтах городских/районных советов, через общественные организации / ассоциации, регулярно сотрудничающие с городским советом, или через

⁴⁶ См, например, <https://www.ward6cc.org/s/W6CC-Residents-Panel-Meeting-2-Note.docx>

⁴⁷ <https://www.ward6cc.org/s/Ward-6-Community-Choices-Funding-Guidance-9kpr.docx>



Рисунок 4. Приглашение участвовать в собрании граждан, Вальехо, цикл 6 практики ПБ.

Источник:

<https://artvallejo.org/events/norman-c-king-south-vallejo-community-center-budget-assembly-participatory-budgeting/>



Жители Вальехо могут помочь практике ПБ Вальехо провести сбор проектных идей на мероприятии, организаторами которого они являются.

Источник:

<https://www.facebook.com/PBVallejo>

привлекаемых и обучаемых городским советом волонтеров. Распространяется как информация о практике и механизмах участия граждан на ее различных этапах, так и о результатах уже реализованных проектов.

Мероприятия по распространению информации планируются и реализуются таким образом, чтобы обеспечить вовлечение в практику всех групп населения и в первую очередь недопредставленных и маргинализированных групп. Все материалы переводятся на нетитульные языки, которыми владеет и пользуется значительная часть населения города. Используются средства распространения информации, наиболее популярные среди этих групп населения (например, визуальная и печатная информация в часто посещаемых местах).

Вальехо

В течение первого цикла практики распространение информации о ней, обучение членов руководящего комитета и волонтеров осуществлялось городским советом совместно с консультационной компанией РВР. Однако уже со второго цикла городской совет привлек и обучил волонтеров, которые сами эффективно распространяли информацию либо с помощью печатных материалов (см., например, Рисунок 4), либо через прямые контакты с населением. В отличие от членов руководящего комитета, волонтеры не являются представителями каких-то специфических групп населения и работают со всеми группами. Кроме того, информация о практике размещается на сайте городского совета и доступна для всех заинтересованных граждан. Информационные материалы о практике активно публикуются и в местных СМИ (см., например, Вставку 5). На первом этапе также проводятся так называемые бюджетные собрания. Это открытые собрания, организовываемые и проводимые городским советом, на которых населению представляется детальная информация о практике ПБ. Кроме получения информации на этих собраниях граждане могут выдвигать проектные идеи.

Выделение городским советом необходимых ресурсов для распространения информации и подготовки проектных предложений позволило руководящему комитету нанять сотрудников специально для проведения информационной кампании для филиппинской и испаноязычной общин, а также перевести для них необходимые материалы и обеспечить перевод на собраниях граждан.

Практически все мероприятия (собрания, встречи рабочих групп и т. д.) заранее планируются (см. предыдущий раздел), и соответствующая информация размещается на сайте практики.

Кашкайш

Мэрия Кашкайша считает, что для обеспечения более активного участия населения в ПБ и преодоления определенного недоверия к инициативам, выдвигаемым администрацией, важна хорошая информационная кампания. Она организуется Департаментом коммуникации мэрии с привлечением волонтеров. В Департаменте работает шесть человек, один-два из которых привлекаются к реализации ПБ. В течение двух наиболее активных месяцев они посвящают ПБ 60-70% своего рабочего времени и примерно 10% времени – в оставшиеся 10 месяцев года. Информационная кампания не заканчивается вместе с этапом выдвижения проектов, а продолжается практически на всем протяжении цикла практики. Она, среди прочего, включает в себя следующие взаимодополняющие мероприятия: собрания во всех округах города; распространение флаеров и листовок; размещение плакатов, рекламных щитов и стендов с информацией о проектах в различных активно посещаемых местах муниципалитета, включая супермаркеты, рынки, фермерские ярмарки и т. д.; раздачу на общественных мероприятиях блокнотов с символикой проекта; производство и демонстрацию видеоматериалов; поддержку вебсайта «Кашкайш участвует» (Cascais Participa⁴⁸), страницы в Facebook⁴⁹ и группы в WhatsApp; размещение

⁴⁸ <https://participa.cascais.pt/>

⁴⁹ <https://www.facebook.com/CascaisParticipa/>



Сбор проектных предложений на фестивале в Вальехо, 2019 г.

Источник:

<https://www.facebook.com/PBVallejo>



Печатные материалы, подготовленные к этапу голосования, Кашкайш, 2019 г.

Источник:

www.facebook.com/CascaisParticipa

информации на сайте муниципалитета⁵⁰ и в официальных аккаунтах в социальных сетях (Instagram⁵¹, Youtube⁵²); распространение газеты «Журнал С» (Jornal C) через все почтовые ящики города; организацию публичных мероприятий.

Глазго

В Глазго информационная кампания фактически проводилась в два этапа. На первом этапе в течение всего лета 2018 года была проведена активная работа, направленная на информирование жителей о планах развития ПБ в Глазго. Сотрудники организаций-партнеров по внедрению ПБ приняли участие во многих местных праздничных мероприятиях, пропагандируя ПБ с помощью баннеров, розыгрышей, прямого общения с группами жителей. В каждом районе было распространено около 2,5 тыс. информационных листовок, был снят и показан видеофильм⁵³. Эта работа позволила практически всем жителям районов узнать о ПБ и его предстоящем запуске. В результате этих усилий было набрано 120 человек, которые вошли в четыре гражданских комитета в участвующих районах.

Для распространения информации активно использовались социальные сети (в первую очередь Facebook и Twitter⁵⁴).

В дальнейшем в каждом из четырех участвующих районов города информационная кампания организовывалась и проводилась уже самими гражданскими комитетами совместно с ведущим агентством, определенным городским советом (см. Раздел 1.7). В частности, все заседания комитетов и принятые ими решения протоколировались, и протоколы размещались на соответствующих сайтах⁵⁵.

⁵⁰ <https://www.cascais.pt/>

⁵¹ Официальный аккаунт муниципалитета Кашкайш в Инстаграмм https://www.instagram.com/cascais_oficial/ с актуальными сториз (stories) «Участие» (“Participação”)

⁵² Официальный канал муниципалитета Кашкайш <https://www.youtube.com/channel/UCMP3f-I2VKJ2aoYjoTUKAUw> с плейлистом «Партиципаторная демократия» <https://www.youtube.com/playlist?list=PLbCqgXTcKCKj1H8jPd-MIEEbicP936WuW>

⁵³ “Moving toward Mainstreaming PB” https://www.youtube.com/watch?v=SyRcbrkOf_Y&feature=youtu.be

⁵⁴ См., например, <https://twitter.com/ward6cc> и <https://www.facebook.com/ward6cc/>

⁵⁵ См., например, <https://www.ward6cc.org/about>

Важную роль в распространении информации играли и продолжают играть общественные организации, партнерства, ассоциации граждан и другие структуры гражданского общества на уровне района / местных общин.

GDA разработало индивидуальные программы по наращиванию потенциала ПБ и связанные с ними программы для людей с ограниченными возможностями в каждом из районов города. Они включали в себя встречи, обучение и личностное развитие, в том числе коллективное обучение и диалог. GDA предоставило своих специалистов всем четырем пилотным районам (около 1,5 тыс. рабочих часов), чтобы они помогли 60 людям с инвалидностью активно участвовать в разработке и реализации проектов ПБ. Кроме предоставления информации и обучения это включало в себя обсуждение вклада, который они хотели бы внести в ПБ, определение того, какая индивидуальная поддержка им может потребоваться, а также предоставление доступных помещений и транспорта.

GDA провело соответствующие тренинги для членов гражданских комитетов и организаций-партнеров, а также способствовало установлению связей между представителями этих организаций, группами граждан и людьми с инвалидностью.

Молодежная благотворительная организация «Молодежь – движущая сила» не оказывала прямой поддержки пилотным районам ПБ. Вместо этого по поручению городского совета Глазго YoMo провела информационно-разъяснительную работу по ПБ и организовала процесс ПБ под руководством молодых людей. К 2019 году группа молодых граждан, состоящая из десяти членов организаций гражданского общества, разработала и возглавила процесс ПБ, на который было потрачено чуть менее 30 тыс. фунтов стерлингов (2,7 млн руб.). Было профинансировано 15 молодежных проектов. Предполагалось, что в реализации проектов будут участвовать около 2 тыс. молодых людей.



Встреча членов Альянса людей с инвалидностью Глазго из четырех участвующих в ПБ районов города для обсуждения инклюзии, их участия и следующих шагов в практике ПБ, 2019 г.

Источник: Twitter Альянса людей с инвалидностью Глазго https://twitter.com/GDA_online/status/1139236312022695936



Ярмарка проектов перед голосованием, практика «Выбор сообщества» в Мэрихилл и Ручилл, организованная YoMo (Maryhill and Ruchill Community Choices), Глазго, 2019 г.

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

2.2. Инициирование и подача проектных предложений

Предложения в этой модели могут подавать как частные лица, так и общественные организации / ассоциации. При этом практически нет ограничений, связанных с национальностью, возрастом, социальным статусом, знанием языка и т. д. Кроме того, предложения могут формулироваться на собраниях населения / ассамблеях. 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, территорию реализации и краткое описание проекта.

Вальехо

Процесс выдвижения проектных идей в Вальехо идет параллельно процессу информирования населения и набора и обучения волонтеров, включая бюджетных делегатов. Выдвижение проектных идей происходит на бюджетных собраниях, а также на вебсайте практики, где жители могут представлять идеи проектов в режиме онлайн. На этапе выдвижения проектных идей жители могут также обсудить с руководящим комитетом возможные проектные инициативы.

В течение этих месяцев жители города могут подавать онлайн-заявки в стандартной форме на участие в практике в качестве волонтеров и бюджетных делегатов. Волонтерами могут быть граждане в возрасте от 14 лет и старше.

Заявки рассматривают и утверждают мэрия и руководящий комитет. Статус волонтера позволяет присутствовать на заседаниях и тесно сотрудничать с руководящим комитетом, обсуждая с ним проектные предложения (в т. ч. свои). В ходе бюджетных собраний участники разбиваются на малые группы, каждая из которых может инициировать и выдвигать проектные идеи.

В каждом цикле проводится несколько бюджетных собраний. Так, в первом цикле 2012 года прошло девять собраний, одно из которых проводилось на испанском языке. Примерно 65% проектных идей были выдвинуты именно на этих собраниях (остальные – онлайн).

В последние два-три года ежегодно выдвигается около 1,4 тыс. проектных идей, и большинство из них – онлайн.

Кашкайш

Выдвигать проектные идеи в Кашкайше могут все граждане в возрасте 16 лет и старше, имеющие отношение к городу: жители города независимо от гражданства, включая студентов, работников, представителей деловых кругов и организаций гражданского общества, а также временно проживающие в городе. Несовершеннолетние в возрасте до 16 лет могут участвовать в собраниях и выдвигать идеи в молодежном офисе своего округа.

Выдвигать проектные идеи можно двумя способами. Первый способ (с 2016 года) – регистрация предложения на вебсайте «Кайшкэйш участвует» (Cascais Participa⁵⁶). Выдвинутые здесь проектные предложения утверждаются мэрией и выставляются на голосование, доступное зарегистрированным на платформе жителям города. Два предложения, получившие самые высокие оценки, передаются на этап технического анализа при условии, что сторонники представляют их на девятой, последней на этом этапе ассамблее общественно-



Выработка проектных предложений, Вальехо, 2018 г.

Источник:

<https://www.facebook.com/PBVallejo>

⁵⁶ <https://participa.cascais.pt/>



Ассамблея общественного участия в Кашкайше.
Источник: *Fashion Ideas of Porto*
<https://goo.gl/3D5Na4>

го участия (*Sessões participativas*). Второй способ – это выдвижение проектов непосредственно на собраниях жителей – ассамблеях общественного участия.

В разработке и выдвижении проектных идей в Кашкайше ассамблеи общественного участия играют основную роль. На этом этапе проводится девять таких ассамблей (собраний): по две в четырех округах муниципалитета (см. Вставку 3) и одна заключительная – в помещении или под открытым небом рядом со зданием мэрии Кашкайша.

Выбор мест проведения ассамблей очень важен, поскольку должны быть обеспечены все условия проведения собраний, в которых в среднем участвует более ста человек. Необходимо, чтобы были обеспечены равные условия доступности площадок для проведения мероприятий для всех граждан, в т. ч. людей с инвалидностью. В целях соблюдения этого условия мэрия Кашкайша определила легкодоступные и должным образом подготовленные места для людей с ограниченной мобильностью.

В каждой ассамблее могут участвовать все желающие независимо от территории проживания. Однако за исключением девятой, заключительной ассамблеи выдвинутые проекты должны касаться округа, на территории которого проводится собрание.

Целью работы ассамблей является разработка и презентация проектных идей, их обсуждение, предварительный отсев, комбинирование и выработка на их основе окончательных формулировок проектных предложений, а также их предварительный отбор для передачи на этап технического анализа в соответствии с коллективно определенными приоритетами. Для достижения этой цели определена четкая процедура проведения ассамблей, включающая в себя следующее:

Регистрация участников. Каждый участник регистрируется на основании какого-либо документа, подтверждающего его связь с территорией города. Зарегистрированные участники получают инструкции по процедуре проведения

сессии, за ними по жребию закрепляется один из столов на площадке собрания. За каждым столом по возможности размещается нечетное количество участников и присутствует представитель мэрии, который модерерирует работу данной группы.

Открытие собрания и разъяснение правил их проведения. После того, как все участники рассаживаются, с приветственным словом выступает представитель мэрии, который представляет методологию проведения мероприятия и дает необходимые разъяснения.

Рабочие группы. За каждым столом модератор повторно объясняет, как организуется работа группы, и раздает необходимые рабочие инструменты (формы документов, наклейки для голосования и т. д.). Каждый участник имеет право выдвинуть проектную идею. Она должна быть сформулирована письменно в соответствии со стандартной формой. В случае возникновения трудностей модератор помогает участнику с формулировкой предложения. После того, как все идеи сформулированы и представлены участникам группы, за столом открываются дебаты. Идеи обсуждаются, аргументируются («за» или «против»), уточняются, при необходимости комбинируются или дополняются. После этого модератор предлагает участникам оценить и ранжировать доработанные идеи. Два предложения, получившие наибольшее число голосов, отбираются для пленарного обсуждения, а другие два остаются в качестве запасных для возможного анализа и обсуждения со стороны служб мэрии.

Презентация результатов работы группы. Представители от каждого стола презентуют два отобранных своими группами предложения на пленарном заседании. Идеи, набравшие наибольшее число голосов за каждым столом, оформляются на листах формата А3 и крепятся на одну из стен помещения.

Голосование и презентация результатов работы ассамблеи. После презентации отобранных проектов по ним проводится



Использование электронного голосования впервые на одной из сессий общественных обсуждений в Кашкайше, 2017 г.

Источник:

www.facebook.com/CascaisParticipa/

голосование, в котором участвуют все участники ассамблеи. Каждый участник имеет право на три голоса: два положительных (с 2015 года) и один отрицательный (с 2017 года). Он получает соответствующее число наклеек/стикеров разных цветов. Отрицательный голос можно не использовать. Голосование производится размещением соответствующих стикеров на лист с описанием выбранного проекта.

После голосования техническая команда муниципалитета считает голоса и публично представляет результаты всем присутствующим. Количество предложений, которые отбираются и передаются на этап технического анализа, определяется с учетом количества участников сессии. Если участников сессии 120 или меньше, то на каждые 20 человек выдвигается одно предложение. Если же их 121 и больше, то на каждые следующие 30 человек можно выдвигать еще одно предложение.

Глазго

Проектные предложения подаются⁵⁷ по стандартной форме, разработанной гражданским комитетом. Заявителями могут быть организации гражданского общества – общественные организации, ассоциациями граждан и т. д., которые удовлетворяют следующим условиям:

- имеют свой устав;
- имеют счет в банке (для финансирования проекта не может быть использован личный банковский счет);
- являются общинной группой, благотворительной организацией или социальным предприятием;
- базируются в соответствующем районе (зарегистрированы или имеют офис).

Для подготовки и подачи проектного предложения организация-заявитель может создать партнерство, в которое войдут несколько организаций, групп

⁵⁷ <https://www.ward6cc.org/getinv>

населения и даже частных лиц. Это приветствуется организаторами практики, и, более того, организаторы помогают заявителям найти партнеров. При этом, достаточно, чтобы приведенным выше условиям удовлетворяла только организация-заявитель.

Каждый заявитель может подать несколько заявок.

В каждом из четырех пилотных районов города гражданские комитеты совместно ведущими агентствами сами вырабатывают процедуру подачи заявки, ее форму, критерии предварительного отбора и т. д.

В Кальтоне к началу 2019 года гражданский комитет приступил к разработке процедуры подачи заявок на финансирование в рамках ПБ, включая критерии финансирования. Критерии были нацелены на поддержку инновационных подходов, а предпочтение отдавалось организациям, эффективно предоставляющим услуги в районе 9, и небольшим или незарегистрированным группам, участвующим в партнерстве с крупными авторитетными общественными организациями. На этом этапе комитет также сформулировал свое видение и ценности, а его лозунг гласил: «Мы хотим снизить детскую бедность посредством действий и поддержки». Были распространены дополнительные материалы и видеоролик (в том числе на распространенных в районе 9 китайском и польском языках), и был проведен ряд консультаций с сообществом для продвижения проектных предложений.

В районе Канал гражданским комитетом в общей сложности было получено 41 проектное предложение, 34 из которых соответствовали критериям комитета и были направлены на голосование. Комитет посвятил значительное время тщательному рассмотрению всех предложений. Ранее муниципалитет Глазго установил, что 205 тыс. фунтов стерлингов (18 млн руб.), выделенных в распоряжение гражданского комитета, должны быть разделены и направлены на текущие расходы (например, расходы на персонал) в объеме 110 тыс. фунтов (9,7 млн руб.) и капитальные расходы (расходы на активы, например, здания) в объеме 95 тыс. фунтов стерлингов (8,4 млн руб.). Однако комитет пришел к выводу, что это ограничение не подходит для района Канал, где основной

темой ПБ было трудоустройство: объем текущих расходов (оплата персонала, обучение, проведение собраний и т. д.) был значительно выше выделенного на эти цели бюджета. В итоге городской совет проявил некоторую гибкость и для более эффективного удовлетворения заявок на финансирование позволил увеличить долю на текущие расходы до 115 тыс. фунтов (10,2 млн руб.).

2.3. Предварительный анализ и доработка проектных предложений

Проjektные предложения, выставляемые на голосование, готовятся на основе проектных идей, выдвинутых населением. Работа по подготовке предложений проводится представителями населения в сотрудничестве со специалистами соответствующих районов/округов. При этом объем работы, который берет на себя администрация районов и который выполняется представителями населения, разнится от случая к случаю.

Во всех практиках в настоящее время установлены критерии, по которым проектные идеи признаются неприемлемыми и отклоняются. Эти критерии обновлялись и уточнялись в процессе реализации предыдущих циклов практик. Что касается оценки и приоритизации доработанных проектных предложений, здесь критерии менее четкие, на голосование выставляются достаточно разнообразные проекты. При окончательном отборе проектов это позволяет сделать упор не на мнение специалистов администраций, а на мнение голосующего населения.

Вальехо

Предварительный анализ и доработка проектных предложений в Вальехо осуществляются районными рабочими группами, состоящими из бюджетных делегатов, в сотрудничестве со специалистами мэрии и с руководящим комитетом. Рабочая группа производит отсев проектных идей, не соответствующих критериям, сформулированным в своде правил практики ПБ, приоритизирует проекты с точки зрения общественной пользы и востребованности, интегрирует идеи и на их основе формирует полноценные и детальные проектные предложения, которые могут быть выставлены на голосование.

После проведения обучения бюджетных делегатов сотрудниками мэрии проводится их ориентирование, в процессе которого они получают подробную информацию о процессах ПБ и о процедуре разработки проектных предложений. Далее из бюджетных делегатов, входящих в рабочие группы, формируются тематические комитеты городского уровня, которые занимаются теми или иными типами проектов. Делегаты сами выбирают комитеты, в работе которых они хотели бы принимать участие. Так, в 2013 году было создано восемь таких комитетов. Шесть из них занимались проектными идеями, связанными с определенными типами проектов (общественная безопасность, образование и т. д.), один был составлен из представителей молодежи и еще один – из числа испаноязычных граждан. Последние два имели целью смягчение языковых и возрастных барьеров и расширение участия населения.

Работа по подготовке проектных предложений регламентируется обновляемым ежегодно сводом правил ПБ. Начиная с третьего цикла реализации ПБ эта работа проводится в три этапа.

Первая фаза подготовки предложений посвящена предварительной обработке выдвинутых проектных идей и формулировке на их основании предварительных проектных предложений. Проводятся по два собрания каждой из рабочих групп. На первом собрании рабочая группа рассматривает все полученные идеи, обсуждает, группирует и соотносит их с нуждами сообщества, а также приоритизирует в соответствии с матрицей проектных приоритетов.



Разработка проектных предложений, Вальехо, 2019 г.
Источник: <http://bit.ly/3a4f5fo>

На втором собрании делегаты обсуждают критерии приемлемости проектов и их оценки, отсеивая проектные предложения в соответствии с этими критериями. Тогда же принимается решение о том, какие именно из 20 проектных идей (или групп идей) необходимо разработать, чтобы подготовить на их основе полноценные проектные предложения (включающие описание проекта объемом до 500 слов) в соответствии с руководством по подготовке предложений⁵⁸. Еще одна задача второго собрания бюджетных делегатов – идентификация организаций-партнеров, которые, возможно, будут участвовать в реализации отдельных проектов (см. также Раздел 1.4), рассмотрение их писем поддержки и определение соответствия предъявляемым критериям (профиль организации, регистрация на территории муниципалитета и счет в банке). Кроме общих собраний проводится работа в комитетах, где бюджетные делегаты обсуждают «свои» проекты внутри комитета и со специалистами мэрии.

По результатам работы первой фазы проводится предварительное рассмотрение подготовленных предложений, и 20 из них от каждой рабочей группы отправляется сотрудникам практики ПБ в мэрию.



Отбор проектных предложений на собрании бюджетных делегатов, Вальехо, 2019 г.
Источник: <https://www.facebook.com/PBVallejo>

Сотрудники мэрии в установленные сроки готовят и дают рабочим группам свои замечания и предложения. При необходимости проводится встреча рабочей группы с сотрудниками мэрии.

Во время **второй фазы** подготовки предложений каждая рабочая группа в соответствии с полученными из мэрии замечаниями отбирает и дорабатывает не более 12 проектных предложений. Как и в первой фазе, проводятся два заседания рабочей группы. На первом рабочая группа рассматривает замечания и предложения мэрии, отсеивает неприемлемые предложения и отбирает до 12 проектов. Бюджетные делегаты / комитеты про-

⁵⁸ https://s3-us-west-1.amazonaws.com/appcivist-files/resources/Cycle+5_Project+Proposal+Guide.pdf

должают доработку предложений и готовят окончательные варианты для передачи в мэрию. Доработанное предложение, среди прочего, должно включать в себя детальный бюджет проекта. В его подготовке рабочая группа / бюджетные делегаты сотрудничают со специалистами мэрии. После завершения этой работы рабочими группами, комитетами и отдельными бюджетными делегатами организуются различные общественные мероприятия (собрания, вечеринки, пикники и т. д.), на которые приглашаются сторонники проекта, друзья, соседи, и где подготовленные проекты еще раз представляются участникам. На втором собрании доработанные и представленные на общественных мероприятиях проекты утверждаются и передаются в мэрию для получения окончательного мнения специалистов мэрии и руководящего комитета.

В **третьей фазе** рабочие группы рассматривают окончательные заключения специалистов мэрии и завершают подготовку предложений для голосования. Никаких изменений в проекте после этого не производится. Рабочими группами совместно с руководящим комитетом устанавливаются сроки для проведения голосования. От каждой группы на голосование выставляется до девяти предложений.

В 2018 году, т. е. в пятом цикле, жителями города было выдвинуто 1 427 инициатив, на основании которых было подготовлено, согласовано и поставлено на голосование 10 проектов. В шестом цикле выдвинуто 1 447 идей, из которых во вторую фазу прошло 25 проектов.

Следует отметить, что такая сложная процедура доработки и предварительного отбора проектных предложений, при которой примерно полторы тысячи проектных инициатив сводятся к одному-двум десяткам проектов и которая проводится с использованием не всегда четких критериев и методики отсева, может приводить к достаточно спорным решениям. Особенно актуально это было для первых двух циклов – до того, как критерии отбора были доработаны и уточнены.



Собрание бюджетных делегатов, Вальехо, 2019 г.

Источник:

<https://www.facebook.com/PBVallejo>



Экспозиция одного из проектных предложений, Вальехо, 2019 г.

Источник:

<https://www.facebook.com/PBVallejo>

ВСТАВКА 5. РЕАКЦИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ НА ОТСУТСТВИЕ ЧЕТКИХ КРИТЕРИЕВ ДЛЯ ОТБОРА ПРОЕКТОВ В РАМКАХ ПРАКТИК ПБ В ВАЛЬЕХО

«...18 июля 2014 года после четырех месяцев работы с мэрией бюджетные делегаты представили 42 предложения для голосования. Мэрия рассмотрела эти предложения и уведомила команды о том, что:

- 7 предложений были утверждены для голосования;
- 20 предложений были возвращены для внесения незначительных изменений,
- 4 предложения требовали существенных изменений;
- 15 предложений были признаны неприемлемыми.

В дополнение к большому количеству отклонений и пересмотров, видна и их очевидная непоследовательность: по меньшей мере в 29 случаях критерии проверки применялись с отступлением от правил.

«...Мэрия пытается задавить сообщество авторитетом, или это отражение ее невнимательности и непоследовательности?..

Даже если некоторые из 20 пересмотренных предложений будут внесены в бюллетень ПБ, остается открытая проблема: только после полугодового процесса многим группам сообщают, что их предложения не соответствуют сомнительным и непоследовательным критериям...

...Многие лидеры сообщества ... хотят большего, чем просто объяснение: нужно принять меры и исправить ошибки этого года сейчас же, вместо того чтобы ждать исправления правил ПБ для следующего цикла...»

Источник: Независимый городской бюллетень Вальехо «Голос молчаливого большинства» (The Voice of an Unsilent Majority).

Во Вставке 5 приведены выдержки из статьи, касающейся этой проблемы и опубликованной в 2014 году в независимом городском бюллетене «Голос молчаливого большинства» (The Voice of an Unsilent Majority)⁵⁹.

⁵⁹ <https://vibvallejo.com/editorial/p-b-massacre-and-getting-participatory-budgeting-back-on-track/>

Согласованные с мэрией проектные предложения еще раз представляются населению. Для этого рабочими группами организуются «выставки проектов» – несколько экспозиций всех выставляемых на голосование проектов, организованных в наиболее посещаемых местах в городе. Все проектные предложения в обязательном порядке размещаются на сайте практики.

Кашкайш

Подготовленные и отобранные ассамблеями проектные предложения рассматриваются группой ПБ мэрии и направляются в соответствующие департаменты мэрии для технического анализа. Последние используют для этой цели специально разработанные формы и критерии. В частности, проверяют, что проектные предложения:

- соответствуют полномочиям городского совета / мэрии;
- достаточно конкретны и ограничены территорией муниципалитета;
- совместимы со стратегией развития муниципалитета, другими планами и программами;
- не преследуют цели религиозных конфессий или политических групп;
- стоимость проекта (включая стоимость технической документации, налоги, прочие затраты) не превышает 300 тыс. евро (24 млн руб.);
- продолжительность реализации проекта не превышает два года (исключение составляют проекты, требующие проведения открытого тендера, в этом случае максимальный срок их действия составляет три года).

Есть факторы, которые могут быть основанием для того, чтобы исключить проектное предложение:

- у мэрии недостаточно финансовых, технических или других ресурсов для того, чтобы обеспечить содержание и эксплуатацию объекта;

- предложение технически является следующим этапом уже реализованного проекта;
- предложение направлено на объект или конкретную территорию, где в предыдущем цикле уже реализовывался проект ПБ;
- предложение направлено на поддержку самостоятельной занятости и / или финансирование частных проектов.

Технический анализ не проходит примерно треть проектных предложений. Так, в 2016 году из 55 предложений на этом этапе были отклонены 18 (33%), а в 2017 году из 56 предложений – 21 (37%).

Мэрия Кашкайша работает над все большим вовлечением жителей в проведение технического анализа, что закреплено также в «Правилах участия в ПБ». В зависимости от обстоятельств и сути проектного предложения могут быть организованы обсуждения и/или посещение рабочей группой ПБ или другими специалистами мэрии совместно с авторами проектного предложения площадки для потенциальной реализации проекта. Такая скоординированная работа позволяет заявителям отследить всю работу специалистов мэрии от подачи проектного предложения до завершения технического анализа и начала голосования. Кроме того, это позволяет обеспечить соответствие проекта, подготовленного специалистами мэрии, тому проектному предложению, которое было выдвинуто гражданами. В тех случаях, когда изменения в проектном предложении необходимы по техническим причинам, сотрудничество с заявителями и предоставление соответствующих разъяснений позволяет избежать негативного отношения граждан или подозрений в преднамеренном искажении проектного предложения. Такое сотрудничество преследует цели передачи населению необходимых знаний и навыков, а также повышает уровень понимания специфики работы мэрии и укрепляет взаимное доверие.

Проектные предложения, которые соответствуют обозначенным критериям, трансформируются специалистами мэрии в полноценные проекты. Мэрия публикует эти проекты и список исключенных предложений для общественного обсуждения. В течение 10 дней после публикации все заинтересован-

ные стороны имеют возможность подать в мэрию жалобы или апелляции на представленные результаты. Мэрия обязуется ответить на жалобы в течение пяти дней, однако ее усилия по вовлечению участников в работу по техническому анализу позволяют значительно сократить или исключить такие жалобы.

Этап технического анализа заканчивается, когда мэрия Кашкайша публикует окончательный список проектов, которые выставляются на общественное голосование.

Глазго

Предварительная оценка, приоритизация и отбор проектных предложений осуществляется гражданским комитетом по установленным им критериям и правилам⁶⁰. При этом в руководстве для заявителей эти правила заранее четко не определяются, но декларируется, что они будут установлены таким образом, чтобы охватить как можно больше местных организаций и удовлетворить как можно больше потребностей. Кроме того, приоритет могут получить проектные предложения от менее обеспеченных организаций и/или те, на которые трудно получить финансирование из других источников. Для этого:

- может быть ограничено число предложений от одной организации;
- могут быть исключены проекты, которые могут легко получить финансирование из других источников.

В случае, если подано много предложений и их суммарная стоимость намного превосходит выделенную на район сумму,



Оценка заявок из района Канал с участием эксперта из партнерства общинного планирования Глазго, 2019 г.

Источник: *Twitter* районной практики *Canal Community Choices*
<https://twitter.com/3CCanalChoices/status/1113127494302003200>

⁶⁰ См., например, <https://falcon-llama-aljw.squarespace.com/s/Ward-6-Community-Choices-Residents-Panel-Terms-of-Reference.docx>

гражданский комитет после оценки и приоритизации проектных предложений может предварительно отобрать разумное число проектов с наибольшим рейтингом для включения в список для голосования.

В случае, когда проектное предложение не попадает в список для голосования, об этом сообщается заявителю. Если последний считает, что его заявка не попала в список по ошибке, или комитет не совсем ясно понял, о чем проект, у него есть возможность предоставить членам комитета дополнительные разъяснения.

Отобранные таким образом проекты выставляются на голосование населения района.

2.4. Обнародование проектных предложений и голосование

Голосование в практиках ПБ в средних городах проводится как онлайн на сайтах городской/районной администрации, так и очно в специально организованных стационарных или мобильных пунктах голосования.

Право голосовать имеют не только граждане города, но и те, кто в нем работает или учится. При этом нет никаких ограничений по социальному статусу, этнической принадлежности, знанию языка, гражданству и т. д. Ограничения по возрасту достаточно мягкие и имеют тенденцию к дальнейшему смягчению. Принимаются специальные меры, чтобы обеспечить возможность для

голосования всем группам населения. В частности, бюллетени и информационные материалы переводятся с титульного языка на языки других представленных в городе этнических групп, а мобильные пункты голосования часто располагаются в местах, активно посещаемых уязвимыми/маргинализованными группами населения.

Как правило, каждый голосующий может проголосовать не за один, а за несколько проектов. Результаты голосования публикуются на сайтах, на которых оно организовано.

Вальехо

В практике ПБ Вальехо в голосовании могут участвовать жители города в возрасте от 14 лет и старше (в первые годы реализации практики минимальный возраст участников был 16 лет) без всяких ограничений по гражданству, социальному статусу, владению английским языком, уровню доходов и т. д. На общих основаниях могут голосовать и бюджетные делегаты⁶¹.

Каждый избиратель может проголосовать за шесть проектов.

Голосовать можно либо онлайн на сайте городского совета, либо очно в городском совете, или во время специально организованных мероприятий. Чтобы активизировать участие в голосовании маргинализованных слоев горожан, организуются специальные мероприятия для голосования в часто посещаемых местах в микрорайонах с относительно бедным населением, например, на этнических рынках, в церквях и школах.

В первом цикле голосование проводилось очно. В 2014 году городской совет в партнерстве с консультационной компанией «Стэнфордская группа краудсорсинга в области демократии» (Stanford Crowdsourced Democracy Team) разработали



Сбор голосов от жителей за проекты в Вальехо.

Источник:

<https://www.facebook.com/PBVallejo>

⁶¹ <https://www.cacities.org/Top/Partners/California-City-Solutions/2014/City-of-Vallejo-Participatory-Budgeting-Program>

удобную и защищенную платформу для онлайн голосования как альтернативу очному. Уже в том же втором цикле почти четверть участников голосовали онлайн. В настоящее время практически все участники голосуют онлайн на сайте мэрии.

В первом цикле практики на голосование было выставлено 33 проекта и сам процесс голосования продолжался восемь дней. В пятом (предпоследнем) цикле голосовали уже только за 11 проектов, и в последних нескольких циклах голосование длилось месяц.

Кашкайш

За время реализации ПБ в Кашкайше было протестировано несколько различных систем голосования. В первом пилотном цикле в 2011 году использовался механизм регистрации граждан и голосования на вебсайте практики. Кроме того, для участников, у которых были трудности с онлайн-голосованием, муниципалитет организовал еще две возможности: два стационарных пункта голосования и партисипаторный автобус – оснащенный всем необходимым мобильный пункт голосования, который в течение всего периода голосования передвигался по всему муниципалитету. Автобус не только предоставлял возможность для голосования, в нем можно было получить всю информацию о проектах и консультации по всем вопросам от волонтеров, сопровождающих автобус. Партисипаторный автобус используется до сих пор и, кроме всего прочего, является отличным способом распространения информации и продвижения практики.

С 2012 по 2015 год для голосования использовались СМС-сообщения, а с 2016 года опять была введена возможность для регистрации и голосования онлайн на сайте практики.

С 2014 года была предоставлена возможность голосовать не только позитивно, но и негативно. Интересно отметить, что голосуют «против» достаточно редко. Например, у 26 выигравших проектов 2016 года был только 41 голос «против», 26 из которых относились к одному проекту – «Приобретение <...> оборудования для клуба водного поло».

В 2018 году было решено, что каждый участник в обязательном порядке голосует за два проекта в разных округах города. Цель этого нововведения – обязать участников голосовать не только за «свои» проекты, но и изучать остальные и голосовать за один из них.

Кроме партисипаторного автобуса используются и другие методы предоставления гражданам информации о выставленных на голосование проектах:

- публикации в печатных изданиях и, в частности, в газете «Жулнал С» (Jornal S), которая содержит всю информацию о проектах и рассылается во все почтовые ящики города;
- распространение флаеров, содержащих информацию о проектах и их коды для голосования;
- организация общественных мероприятий (собраний, пикников, вечеринок и т. д.), на которых представляются проекты,
- размещение плакатов и билбордов на всей территории муниципалитета, в том числе и в торговых центрах,
- ведение вебсайтов и социальных сетей.

Проекты, которые на общегородском голосовании получили менее 500 голосов, не могут быть признаны победителями.

Заявители и сторонники представленных на голосование проектов используют свои ресурсы для их продвижения. Они создают страницы в Facebook и в других сетях, распространяют в общественных местах плакаты и листовки, организуют мероприятия с соседями, членами семьи и коллегами и т. д. Все это делается без какого-либо вмешательства со стороны мэрии.

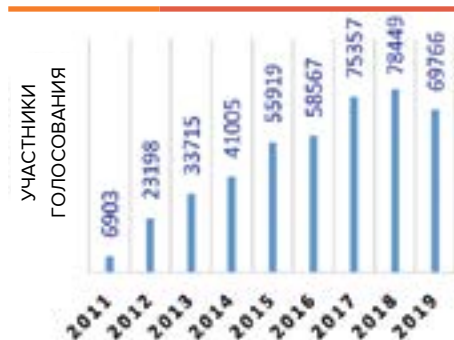


Рисунок 5. Динамика роста числа участников голосования в рамках практики ПБ в Кашкайше.

Источник: расчет автора на основании данных Dias Nelson, “A city starts with people – Cascais PB” и <https://op.cascais.pt/orcamento-participativo>; <https://op.cascais.pt/orcamento-participativo/noticias/5de0609e515620740191b3f3/OP-Cascais-2019-or-Mais-de-10Meuro-para-implementar-37-projetos-vencedores>



Информационный стенд практики ПБ Кашкайша в торговом центре.

Источник: www.facebook.com/CascaisParticipa/



Рисунок 6. Проекты, поставленные на голосование, и выигравшие проекты в рамках практик ПБ в Кашкайше.

Источник: расчет авторов на основе данных Dias Nelson, "A city starts with people – Cascais PB"

<https://op.cascais.pt/orcamento-participativo> и <https://op.cascais.pt/orcamento-participativo/noticias/5de0609e515620740191b3f3/OP-Cascais-2019-or-Mais-de-10Meuro-para-implementar-37-projetos-vencedores>

Одним из результатов активной информационной кампании является ежегодное увеличение числа участников голосования (см. Рисунок 5). В частности, в голосовании 2018 года участвовало 78 449 человек, около 45% от числа граждан, имеющих право голосовать. В результате голосования из 39 выставленных проектов было выбрано 24.

В последние пять циклов (2015-2019 годы), когда финансирование практики значительно возросло, по результатам голосования отбирались от 50% до 75% выставленных на голосование проектов (см. Рисунок 6).

Результаты объявляются сразу после завершения голосования на открытой церемонии с приглашением всех заявителей и публикуются на сайте практики.

Глазго

Одной из задач гражданских комитетов в каждом районе является дизайн процесса предварительного отбора проектных предложений и голосования по ним. Голосование проводится как очно в рамках специально организованных мероприятий, так и онлайн. Голосование организуется и проводится при участии сотрудников мэрии Глазго.

Гражданский комитет *Большого Поллока (район 3)* при поддержке партнерского агентства SWAMP, запланировал и провел в середине апреля 2019 года большое мероприятие по голосованию (Community voting event) по проектам ПБ в местном кинотеатре в торговом центре «Сильверберн» (Silverburn). Мероприятие позволило молодым жителям района и молодежным организациям представить свои проектные идеи аудитории примерной численностью 150 человек – представителей молодежи; оно транслировалось в прямом эфире на платформе YouTube⁶². Кроме 150 участников мероприятия еще 500 жителей района проголосовали онлайн. 650 молодых людей приняли участие

⁶² https://www.youtube.com/watch?v=lq7_vfazWx4&feature=youtu.be

в голосовании, и этот результат был весьма успешными по сравнению с другими аналогичными голосованиями в этом районе в прошлом. По результатам голосования 16 проектов было отобрано для финансирования.

В *Поллокшилдсе (район 6)* мероприятие по презентации проектных предложений и очному голосованию по ним было проведено 15 декабря 2019 года. На мероприятии было представлено 29 видеопредложений. Голосовать онлайн можно было на сайте района⁶³. При очном голосовании на мероприятии каждый житель мог проголосовать за пять проектов, а при онлайн-голосовании – за три. Всего в голосовании (очном и онлайн) участвовало 546 человек при численности населения района в 30 тыс. человек.

Как и во многих практиках ПБ, в Глазго для реализации отбираются проекты, получившие наибольшее число голосов жителей и стоимость которых укладывается в выделенную на район сумму. Но поскольку в Глазго для каждого района отдельно устанавливаются суммы операционных и капитальных расходов, процесс отбора проектов здесь устроен сложнее, чем в других практиках. Результаты голосования в Поллокшилдсе, представленные в Таблице 6, показывают распределение голосов (в таблице указаны только онлайн-голоса) и стоимость каждого проекта. Средств, выделенных на операционные расходы, хватило на финансирование шести проектов, получивших наибольшее число голосов. При этом средства на капитальные расходы не были полностью распределены, и это позволило профинансировать еще пять проектов, в которых не предусматривались операционные расходы. В соответствии с этим, 11 проектов, выделенные в Таблице 6 зеленым цветом, получили финансирование.

В Кальтоне и Канале информация по проектам и инструкция по голосованию были размещены на странице в Twitter и на сайтах практики⁶⁴.

⁶³ <https://www.ward6cc.org/>

⁶⁴ <https://glacanal.communitychoices.scot/>; https://glacalton.communitychoices.scot

Таблица 6. Результаты голосования по ПБ в Поллокшилдсе, Глазго

Проектные предложения	Голоса	Запрошенные капитальные расходы, фунт стерлингов / млн руб.	Запрошенные операционные расходы, фунт стерлингов / млн руб.	Баланс капитальных расходов, фунт стерлингов / млн руб.	Баланс операционных расходов, фунт стерлингов / млн руб.
Общинный совет Поллокшилдса: «Отполируем Поллокшилдс»	138	1 515 / 0,1	480 / 0,04	123 485 / 10,9	79 520 / 7,02
Ресурсный центр для мусульманок «Амина»: ЧАЭ (чернокожие, азиатки, этнические меньшинства) женщины участвуют в развитии общин	99	0	19 000 / 1,7	123 485 / 10,9	60 520 / 5,3
«Программа веселых мероприятий»	98	0	10 797 / 1,0	123 485 / 10,9	49 723 / 4,4
Молодежное агентство содействия общине: работа и информационная деятельность на улицах Поллокшилдса	95	0	18 968 / 1,7	123 485 / 10,9	30 755 / 2,7
Внешкольная деятельность в Восточном Поллокшилдсе	88	2 000 / 0,2	18 000 / 1,6	123 485 / 10,9	12 755 / 1,1
Женское кафе Глендейла: создание инклюзивного сообщества	80	0	6 700 / 0,6	123 485 / 10,9	6 055 / 0,5
«Шаг вперед в Шотландию, где начинаются приключения»	75	1 054 / 0,1	6 900 / 0,6	123 485 / 10,9	6 055 / 0,5
Агентство развития Поллокшилдса: Проект «Головоломка»	71	0	17 558 / 1,6	123 485 / 10,9	6 055 / 0,5
«Квадроцикл: играть, учиться, строить, знакомиться»	68	15 000 / 1,3	0	106 486 / 9,4	6 055 / 0,5
«Скрытые сады»: доступное зеленое пространство для всех	67	7 665 / 0,7	10 940 / 1,0	106 486 / 9,4	6 055 / 0,5
Проект «Марк Мейкерс»: инструменты для сообщества	62	12 800 / 1,1	0	93 685 / 8,3	6 055 / 0,5
Родительский совет начальной школы Поллокшилдса: зимний фестиваль искусств	60	0	2 600 / 0,2	93 685 / 8,3	6 055 / 0,5
Камеры видеонаблюдения в парке Максвелл-Сквер	59	17 000 / 1,5	0	76 685 / 6,8	6 055 / 0,5

Проектные предложения	Голоса	Запрошенные капитальные расходы, фунт стерлингов / млн руб.	Запрошенные операционные расходы, фунт стерлингов / млн руб.	Баланс капитальных расходов, фунт стерлингов / млн руб.	Баланс операционных расходов, фунт стерлингов / млн руб.
«АВАЗ - Голос сообщества Силвер Серферс»	58	5 350 / 0,5	13 680 / 1,2	76 685 / 6,8	6 055 / 0,5
Велосипедный клуб «Саул Райдерс»: «Создай свой байк клуб и катайся»	57	4 000 / 0,4	15 000 / 1,3	76 685 / 6,8	6 055 / 0,5
Боулинг-клуб общины Титвуд: «Работаем в самом центре Поллокшилдса»	51	1 000 / 0,1	19 000 / 1,7	76 685 / 6,8	6 055 / 0,5
Жилищное сообщество Саутсайд: «Собственность на землю вокруг нашего дома»	50	0	12 840 / 1,1	76 685 / 6,8	6 055 / 0,5
Альянс людей с инвалидностью Глазго: «Уверен, объединен, вносишь свой вклад»	48	0	20 000 / 1,8	76 685 / 6,8	6 055 / 0,5
Садовник в Приюте принца и принцессы Уэльских	47	0	20 000 / 1,8	76 685 / 6,8	6 055 / 0,5
Садовое оборудование в Приюте принца и принцессы Уэльских	47	2 764 / 0,2	0	73 921 / 6,5	6 055 / 0,5
Боулинг-клуб общины Титвуд: ремонт туалета, доступного для инвалидов	45	17 544 / 1,5	0	56 377 / 5,0	6 055 / 0,5
«Жилищное сообщество Саутсайд объединяет людей»	44	6 000 / 0,5	7 702 / 0,7	56 377 / 5,0	6 055 / 0,5
Родительский совет Беллахьюстонской академии: международный обмен цифровыми медиа	43	525 / 0,05	3 420 / 0,3	56 377 / 5,0	6 055 / 0,5
Женские курсы самообороны Винг Тжун	41	250 / 0,02	1 750 / 0,2	56 377 / 5,0	6 055 / 0,5
Послешкольный клуб искусств и ремесел в Арт Спейс G41	39	0	8 000 / 0,7	56 377 / 5,0	6 055 / 0,5
Замена оборудования бадминтонного клуба Шаулендз Шаттлз	33	340 / 0,03	160 / 0,01	56 377 / 5,0	6 055 / 0,5

Проектные предложения	Голоса	Запрошенные капитальные расходы, фунт стерлингов / млн руб.	Запрошенные операционные расходы, фунт стерлингов / млн руб.	Баланс капитальных расходов, фунт стерлингов / млн руб.	Баланс операционных расходов, фунт стерлингов / млн руб.
Общественное мероприятие и шествие в Сауссайд Фриндж	138	1 515 / 0,5	480 / 0,04	123 485 / 1,1	79 520 / 7,0
Театральная труппа Балди Бейн: «Голос Поллокшилдса»	99	0	19 000 / 1,7	123 485 / 1,1	60 520 / 5,3
Клуб Джанглинг Спейс: «Все, что я могу сделать»	98	0	10 797 / 1,0	123 485 / 1,1	49 723 / 4,4

Примечание: зеленым отмечены проекты, получившие финансирование; красным шрифтом – запрашиваемые суммы на операционные расходы, послужившие причиной отклонения предложений.

Источник: <https://www.ward6cc.org/vote>



Розыгрыш призов в районе Канал г. Глазго во время голосования за проекты ПБ, 2019 г.

Источник: Twitter районной практики Canal Community Choices
<https://twitter.com/3CCanalChoices>

Кальтон (район 9). Всего в гражданскую комиссию поступило 22 заявки. Из-за технических проблем, связанных с используемой платформой для голосования, онлайн-голосование в Кальтоне началось только после второй недели апреля 2019 года и завершилось 4 мая. Члены сообщества отдали почти 1,2 тыс. голосов, половина из которых была подана персонально во время соответствующего мероприятия, а другая половина – с помощью платформы для онлайн-голосования. В общей сложности для финансирования было отобрано десять проектов, каждый из которых соответствовал целям снижения детской бедности, разработанным гражданской комиссией Кальтона, а также общему видению, ценностям и критериям финансирования, разработанным этой комиссией.

Канал (район 16). В общей сложности гражданской комиссией было получено 41 проектное предложение, 34 из которых соответствовали критериям комиссии и были направлены на голосование. В общей сложности для финансирования было отобрано 16 проектных предложений.

2.5. Обнародование результатов голосования. Окончательная подготовка и утверждение проектных предложений. Включение в городской бюджет и реализация проектов

Отобранные голосованием проектные предложения вносятся в городской совет для подготовки технической документации и включения в городской бюджет и план реализации работ в соответствии с бюджетом. Все дальнейшие шаги – от разработки проектно-сметной документации до тендеров и реализации работ – выполняются в соответствии с законодательством и бюджетными правилами, регулирующими исполнение работ администрацией города и другими организациями-партнерами.

Население, включая инициаторов проектов и представителей структур гражданского общества (ассоциаций, сообществ и пр.), получает полный доступ к информации о ходе реализации проектов. Такой доступ обеспечивается через сайт практики ПБ. Дополнительно в каждом городе используются другие способы информирования населения.

Вальехо

По результатам голосования жителей города проектные предложения ранжируются, и проекты, получившие наибольшее число голосов и в совокупной стоимости не превышающие выделенный в бюджете объем финансовых средств, объявляются победителями.

Различные типы проектов в ПБ Вальехо исполняются разными типами организаций. Реализующая проект организация указывается в проектном предложении, согласованном с городской администрацией и выставленном на голосование. В ПБ Вальехо проекты реализуются:

- Городской администрацией.
- Государственными/муниципальными агентствами, не входящими в систему администрации города (например, Объединенное управление школ Вальехо, VCUSD). В этом случае в проектном предложении должно быть указано, какой именно вклад делает в проект агентство. Это могут быть затраты, связанные с администрированием проекта или оплатой работы сотрудников агентства, расходы по содержанию и эксплуатации, софинансирование проекта и т. д. Все должно быть детально прописано в проектном предложении и подкреплено соответствующими письмами агентства.
- Местными некоммерческими организациями соответствующего профиля. В этом случае организация должна быть представлена в проектном предложении во время второй фазы подготовки. До начала третьей фазы подготовки проекта администрация города должна проверить соответствие профиля организации предъявляемым требованиям (см. Разделы 1.4 и 2.3).

Городская администрация реализовывает проекты в соответствии с существующим законодательством и практикой.

Если проекты исполняют другие организации, они руководствуются законами, своими внутренними регулирующими документами и договорами с городской администрацией.

Кашкайш

Согласно «Правилам участия в ПБ» Кашкайша, победившими в голосовании считаются проекты с наибольшей разницей голосов «за» и «против», суммарная стоимость которых составляет 1,5 млн евро (119 млн руб.). Кроме того, начиная с четвертого цикла ПБ, стоимость проектов, относящихся к одной сфере ответственности муниципалитета, не может превышать треть от общей суммы, выделенной на практику ПБ. После завершения голосования мэрия Кашкайша в соответствии с этими правилами определяет победителей и представляет результаты на публичном мероприятии, открытом для всех граждан.

Результаты конкурсного отбора являются обязательными для исполнения муниципалитетом. Они вносятся в проект бюджета на следующий год и в соответствии со стандартной процедурой представляются на утверждение городским советом.

Мероприятия по реализации отобранных и утвержденных проектов включают в себя следующие этапы:

- Проведение перед началом технической работы над проектом открытых собраний с участием сторонников проекта и специалистов мэрии с целью уточнения параметров проекта. Цель этих встреч – выслушать и понять ожидания и представления граждан в отношении проектов и соотнести их с существующими юридическими, техническими и бюджетными ограничениями.



Объявление победителей ПБ в Кашкайше, 2019 г.
Источник: www.facebook.com/CascaisParticipa



- Технический дизайн проекта (проектно-сметная документация, спецификации оборудования, определение требований к подрядчикам и т. д.). Информирование заявителей и населения о принимаемых технических решениях.
- Проведение процедур закупок услуг подрядчиков и поставщиков. Подписание соответствующих контрактов.
- Сдача-приемка результатов проекта. По завершении проекта организуется открытое публичное мероприятие, в котором принимает участие мэр города. Результат выполненных работ или поставленное оборудование содержат маркировку (табличку) с обозначением того, что они являются результатом реализации проекта в рамках практики ПБ.

Полная информация, касающаяся хода работ и завершенных проектов, публикуется администрацией на вебсайте практики, что позволяет как заявителям, так и населению в целом регулярно следить за ходом реализации своих проектов.

Глазго

Проектные предложения, получившие наибольшее число голосов, суммарная стоимость которых не превышает выделенную на район сумму, признаются победителями. Об этом официально уведомляются организации, подавшие проектные предложения.

Выигравшие организации направляют запрос на финансирование в городской совет Глазго, который перечисляет соответствующую сумму денег организации-победителю.

Работа по реализации проекта выполняется в установленные сроки самой организацией-победителем. Через шесть месяцев организация предоставляет городскому совету Глазго промежуточный отчет о ходе реализации проекта, а через год – окончательный отчет.

Рекомендации

Рекомендации

Ниже приводится несколько рекомендаций по разработке/доработке дизайна практик ПБ в средних городах России, основанных на опыте приведенных в публикации примеров практик.

Общие вопросы дизайна практики

- 1.** Важно, чтобы все участники практики (граждане, представители муниципальных органов и гражданского общества и т. д.) видели среднесрочную перспективу реализации и развития практики. Для этого в нормативно-правовых актах и методических документах рекомендуется указать, что практика будет реализовываться по крайней мере несколько лет.
- 2.** Важно ежегодно обновлять и улучшать дизайн практики ПБ на основе опыта и извлеченных уроков. В эту работу можно вовлекать также организации и инициативных граждан, принимавших активное участие в реализации практики. Это способствует оптимизации процедур и повышению эффективности практики.
- 3.** Максимально допустимый объем средств, выделяемых на один проект, должен быть достаточно большим, поскольку решение инфраструктурной проблемы в городах, в т. ч. и в не очень крупных, как правило, требует затрат. Минимальный уровень стоимости проекта можно не устанавливать, поскольку в небольших городах всегда есть важные проблемы, стоимость решения которых не очень высока.
- 4.** Продолжительность цикла инициирования, подготовки и отбора проектов, как правило, составляет три-шесть месяцев. Рекомендуется рассчитывать план-график цикла таким образом, чтобы отбор проектов за-

кончился до окончательного формирования и принятия бюджета. Это позволит избежать дополнительных усилий по внесению изменений в бюджет и обеспечит выполнение работ по реализации утвержденных проектов в наиболее благоприятные сроки.

5. В средних городах работу с населением (генерация идей и выдвижение проектных предложений на их основе, предварительный отбор проектных предложений и т. д.) предпочтительно организовать в форме собраний (общие собрания, собрания делегатов, и т. д.), где граждане могут обсуждать все вопросы лицом к лицу. Можно использовать и онлайн-механизмы, но предварительный отбор и ранжирование проектных предложений намного эффективнее, если они проводятся очно.
6. В процессе дизайна или развития практики очень важно активно использовать как опыт, накопленный отдельными субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, так и международный опыт. И России, и во всем мире активно развиваются разнообразные новые практики ПБ, в которых используются инновационные и эффективные механизмы.

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

7. Рекомендуется подготовить, ежегодно обновлять и публиковать свод правил участия в практике (операционное руководство, сборник инструкций и т. п.). В средних городах так же, как и в больших, в практику вовлекаются самые разные группы населения с различным уровнем образования, интересами, доступом к информации и сетевым технологиям и т. д. Для того, чтобы обеспечить четкое единообразное понимание и применение правил реализации практики всеми заинтересованными сторонами, необходимо четко и детально их прописать в едином документе.

8. В городах, где остро стоит проблема меньшинств / уязвимых групп, важно предусмотреть специальные механизмы для их вовлечения в практику ПБ (например, предусмотреть использование каналов распространения информации, которыми активно пользуются эти группы) и для стимулирования проектов, направленных на решение проблем этих групп (например, дополнительные бонусные баллы при голосовании).
9. Рекомендуются как можно шире и предпочтительно очно вовлекать граждан в обсуждение и доработку выдвинутых проектных предложений, а также давать им возможность корректировать предложения после того, как они обнародованы, например, опубликованы на сайте практики.

Организация сопровождения разработки и реализации практики

10. Эффективно реализовать практику ПБ в небольших городах только силами представителей муниципальных органов практически невозможно: объем работы велик, а ресурсы муниципалитетов ограничены. Чтобы решить эту проблему, рекомендуется при городском совете или администрации города создать работающий на общественных началах руководящий комитет ПБ, в который войдут представители организаций гражданского общества города и/или инициативные граждане, представляющие те или иные слои и группы населения. Это поможет обеспечить участие граждан в планировании практики и общественном контроле.

Другим возможным решением этой проблемы может быть привлечение к сопровождению и управлению практикой ИБ некоммерческой организации, имеющей опыт реализации проектов с участием населения или работы с группами населения, на вовлечение которых направлена практика ПБ.

- 11.** Необходимо на всех этапах и во все мероприятия активно вовлекать волонтеров (от первоначального распространения информации и продвижения проектных идей до голосования и окончательного утверждения проектов). При этом следует предусмотреть помощь волонтерам, организующим и проводящим собрания, со стороны муниципального образования (обучение, логистика, печатные материалы, модераторы, сайт и т. д.).

