

СЕРИЯ «ЛУЧШИЕ МИРОВЫЕ ПРАКТИКИ ПАРТИСИПАТОРНОГО / ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ»

Министерство финансов Российской Федерации
Международный банк реконструкции и развития

Проект «Развитие инициативного бюджетирования в Российской Федерации»

ПОДДЕРЖКА ПРАКТИК ПАРТИСИПАТОРНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

СЕРИЯ «ЛУЧШИЕ МИРОВЫЕ ПРАКТИКИ ПАРТИСИПАТОРНОГО / ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ»

Министерство финансов Российской Федерации
Международный банк реконструкции и развития

Проект «Развитие инициативного бюджетирования в Российской Федерации»

ПОДДЕРЖКА ПРАКТИК ПАРТИСИПАТОРНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Авторы:

Гагик Хачатрян
Надежда Гаврилова
Иван Шульга
Анна Сухова

Под общей редакцией
Ивана Шульги

2020

УДК 336.148, 336.14:352, 352.075.2

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

X29

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

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

X29 ПОДДЕРЖКА ПРАКТИК ПАРТИСИПАТОРНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

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

ISBN 978-5-9618-0109-5

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

Представленная работа содержит обзор лучших практик по поддержке и/или координации практик партисипаторного бюджетирования на национальном уровне. В публикации дается подробное описание форм и механизмов поддержки партисипаторного бюджетирования на национальном уровне на примере национальных программ в Португалии, Шотландии и Южной Кореи, а также приводятся рекомендации по использованию описанных моделей или их элементов для развития национальной инфраструктуры инициативного бюджетирования в России и разработки или доработки дизайна региональных практик инициативного бюджетирования в России.

Настоящее издание подготовлено сотрудниками и консультантами Всемирного банка под общей редакцией Шульги И.Е. Авторы выражают признательность Тиграну Багдасаряну (Минфин России), Екатерине Васильковой, Сергею Гридину, Владимиру Демьянову и Анастасии Фадеевой (Всемирный банк) за ценные комментарии и предложения на этапе подготовки публикации, а также Нельсону Диасу, Мигелю Граса, Кинчен Паку, Анне Харченко, Оливеру Эскобару за организацию практического обмена опытом и экспертных обсуждений с участниками партисипаторных процессов в Португалии, Южной Кореи и Шотландии.

Корректор: Широкова-Кознс 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 978-5-9618-0109-5

© Министерство финансов Российской Федерации, 2020

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

Содержание

ВВЕДЕНИЕ	5
ГЛАВА 1. ОБЩИЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРАКТИК ПБ	7
1.1. Нормативно-правовое регулирование на национальном уровне и эволюция ПБ от муниципальных практик до национальных проектов.....	9
1.2. Формы и уровни поддержки национальных и муниципальных практик ПБ со стороны центральных органов власти	23
1.2.1. Информационная деятельность	24
1.2.2. Финансирование из государственного бюджета национальных проектов ПБ и мероприятий, направленных на развитие ПБ.....	26
1.2.3. Поддержка обмена опытом между субъектами ПБ	27
1.2.4. Финансирование исследований и аналитики	30
ГЛАВА 2. ПРИМЕРЫ ПОДДЕРЖКИ НАЦИОНАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАКТИК ПБ СО СТОРОНЫ ЦЕНТРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ	33
2.1. Государственное стимулирование муниципальных практик ПБ: пример Южной Кореи	35
2.1.1. Страновой контекст	35
2.1.2. Возникновение и эволюция практик ПБ. Роль государства	37
2.1.3. Специфические черты реализуемых муниципальных практик ПБ.....	43
2.2. Организационная, методическая и финансовая помощь в развитии местных практик ПБ со стороны национальных органов власти: пример Шотландии	53
2.2.1. Страновой контекст	53
2.2.2. Возникновение, пилотные проекты и эволюция практик ПБ	56
2.2.3. Национальная программа поддержки ПБ	62
2.2.4. Специфические черты реализуемых муниципальных практик ПБ	71
2.3. Реализация практик ПБ на национальном уровне и поддержка муниципальных практик: пример Португалии.....	79
2.3.1. Страновой контекст	79
2.3.2. Возникновение, пилотные проекты и эволюция практик ПБ	82
2.3.3. Формы муниципальных практик.....	84
2.3.4. Практики ПБ, реализуемые на национальном уровне	87
РЕКОМЕНДАЦИИ	103

Введение

Практика партисипаторного бюджетирования (ПБ) зародилась в конце двадцатого века в Бразилии и за последние двадцать лет широко распространилась в других странах. Будучи по своей сути муниципальным феноменом, ПБ в каждой стране, как правило, возникает и начинает развиваться на муниципальном или, реже, на региональном уровне. Сегодня в мире найдется немного стран, где бы она не реализовалась в той или иной форме: в разных странах уже есть десятки или даже сотни местных практик ПБ, в которые вовлекаются сотни тысяч и даже миллионы граждан этих стран¹. В настоящей публикации представлен опыт стран, которые поддерживают и/или координируют практики ПБ на национальном уровне.

Брошюра состоит из трех частей. В первой – представлена общая информация о формах и механизмах поддержки ПБ на национальном уровне в различных странах. Во второй части рассматриваются три характерных примера национальных программ поддержки ПБ: в Португалии, Шотландии и Южной Корее. В третьей части приводятся рекомендации по использованию описанных моделей национальных программ поддержки ПБ, элементов для развития национальной инфраструктуры ПБ, а также разработки или доработки дизайна региональных практик ПБ в России.

¹ См., например, DIAS, Nelson; ENRÍQUEZ, Sahsil; JÚLIO, Simone (Org.). The Participatory Budgeting World Atlas, Epopéia and Oficina, Portugal, 2019: <https://www.oficina.org.pt/participatory-budgeting-world-atlas-2019.html>.

1 Глава

Общие характеристики национальных практик ПБ



1.1. Нормативно-правовое регулирование на национальном уровне и эволюция ПБ от муниципальных практик до национальных проектов

Возникнув и распространившись в муниципальных образованиях, ПБ уже в начале двадцать первого века стало распространяться на национальном уровне. В настоящее время инициативы в области ПБ на национальном уровне реализуются уже примерно в 10-15 странах.

Под национальными инициативами в области ПБ понимаются нормативно-правовые, управленческие и финансовые меры, которые центральные правительства и парламенты предпринимают в целях развития ПБ в масштабах страны.

Страны, реализующие национальные инициативы ПБ, пришли к этому различными путями. В одних – национальная программа ПБ возникла как естественное продолжение активного распространения практик ПБ на местном и, иногда, региональном уровне (подход «снизу вверх»). Примерами таких стран, в частности, являются Португалия и Шотландия, национальные программы ПБ которых подробно представлены во второй части публикации.

В других странах — например, в Индонезии и Перу — национальные инициативы ПБ были выдвинуты политическим руководством страны в качестве механизма решения постконфликтных проблем или после смены политической власти в результате кризисных явлений (подход «сверху вниз»). В таких странах ПБ на местном уровне в момент принятия решения, как правило, находилось в зачаточном состоянии, и политическое руководство опиралось на опыт других стран, реализующих ПБ.

Во многих странах национальные программы ПБ развивались по смешанному пути: развитие национальных инициатив шло параллельно активному развитию практик ПБ на местном уровне («смешанный подход»). Типичный пример такой страны — Южной Кореи — также будет подробно представлен во второй части публикации.

Важной особенностью успешных национальных программ ПБ является отсутствие жесткой регламентации процессов участия граждан на нижестоящих уровнях. В странах, где накоплен обширный опыт «низовых» практик ПБ, национальные программы или законы в области ПБ если и существуют, то имеют стимулирующий и рекомендательный характер и не регулируют те или иные механизмы ПБ на местном уровне.

Вместе с тем существуют страны, где есть национальное регулирование, но не сформирована соответствующая гражданская культура, отсутствует политическая воля руководителей на местах или не достигнута необходимая степень гибкости и децентрализации, которая обеспечила бы реальное, а не номинальное гражданское участие. Наличие формальной национальной про-

граммы не является обязательным условием качественных и результативных процессов гражданского участия, которые зависят от гораздо большего числа факторов, чем внимание центрального правительства к ПБ.

Подход «снизу вверх»

Доминиканская Республика является примером страны, где был эффективно применен подход «снизу вверх». Практики ПБ сначала широко распространились на муниципальном уровне, и лишь после этого был принят национальный закон о ПБ.

Первым муниципалитетом, где в 1999 году был запущен процесс ПБ, стал городок Вилья Гонсалес. В 2003 году муниципалитетов, реализующих ПБ на своей территории, было уже четыре, в 2004 году — 34, в 2005 году — 59, а в 2006 году — 120. Общее количество муниципалитетов в Доминиканской Республике на тот момент составляло 179. Так, всего за несколько лет ПБ стало применяться более чем в 67% муниципальных образований. Вслед за таким стремительным ростом в 2007 году были приняты национальные законы № 170/07 и № 176/07, сделавшие ПБ обязательным. Более того, в преамбуле к закону № 170/07 утверждается, что «сегодня необходимо переосмыслить роль государства, исходя из потребности в децентрализации нового типа и в обновленном процессе демократизации, способных сформировать еще более сознательное, еще более критически мыслящее и еще более требовательное поколение граждан». В ней также отмечается, сколько муниципальных образований уже применяют ПБ и как быстро эта практика распространяется по стране. Эти законы стали предвестниками соответствующей поправки к Конституции.

В настоящее время в Доминиканской Республике обязательное требование о включении разработанного в процессе ПБ муниципального плана инвестиций в муниципальный годовой бюджет устанавливается законом. Также закон в

общих чертах регламентирует весь цикл реализации и мониторинга практики, а также то, что «в целях использования накопленного опыта в январе каждого года члены муниципального совета обязаны включить в повестку дня своих заседаний анализ регламента ПБ, принятого в предыдущем году».

В настоящее время практики участия граждан в бюджетных решениях осуществляются во всех муниципалитетах. Техническую и консультационную поддержку в их реализации оказывает Доминиканская федерация муниципалитетов FEDOMU.

В **Польше** интерес национального правительства к ПБ вызвало его широкое распространение в сельской местности и маленьких городах. На путь конституционных реформ, которые включили децентрализацию управления, Польша вступила в 1989 году. В последующие годы роль местных органов власти увеличивалась, нарабатывался опыт самоуправления на низовом уровне. Первая практика классического ПБ появилась в 2011 году в городе Сопот, где неформальная группа активистов «Инициатива развития Сопота» запустила диалог органов власти и жителей по вопросам городского хозяйства. К 2013 году ПБ реализовывалось уже более чем в 50 муниципалитетах, к 2014 году — в 150, сегодня эта цифра превысила 200. Польша состоит из 2 478 муниципалитетов.



Проект «Активный парк» в Гданьске, 2016 г.
Источник: автор фото – В. Borowczak:
<https://medium.com/@gdansk/participatory-budget-how-do-we-do-it-in-gdansk-2fbbb5f374e2>

Правовой базой для распространения ПБ стала статья 5 Закона о местном самоуправлении, согласно которой «местные законодательные органы имеют полномочия для проведения консультаций с местными жителями по важным для муниципалитета вопросам». С января 2018 года вступили в силу изменения положений этого закона, согласно которым ПБ признается как «особая форма консультаций с

общественностью». В обновленном законе также декларируется следующее важное положение: «Муниципальный (городской) совет при составлении проекта бюджетного постановления не может исключать или вносить существенные исправления в мероприятия, отобранные в рамках партисипаторного бюджетирования», что означает, что проекты, выбранные гражданами, должны быть обязательно реализованы. Таким образом, решения жителей носят уже не рекомендательный, а обязательный характер. Через механизм ПБ должны расходоваться минимум 0,5% от бюджета муниципалитета.

Другим важным институциональным отличием ПБ в Польше являются сельские фонды, работающие с 2009 года в рамках сельских районов. Сельский район — тип административно-территориальной единицы, вспомогательный по отношению к муниципалитету. Сельский фонд в чем-то можно сравнить с работающим в России институтом сельских старост. Он решает хозяйственные задачи, а органом контроля и принятия решений являются сельские собрания, на которых могут присутствовать все жители сельского района. На собраниях определяется, на какие меры необходимо потратить средства фонда для повышения качества жизни жителей. Существование сельских фондов закреплено в национальном законодательстве, размер их финансирования может быть увеличен через решение муниципального совета. Закон гарантирует, что часть понесенных сельскими фондами расходов будет покрыта из бюджета. Таким образом, сельский фонд — это самая удобная форма самоуправления для небольших сообществ, которая дает им возможность напрямую решать актуальные вопросы. Интерес к такому способу самоорганизации растет. В 2014 году сельские фонды существовали в 1 166 польских муниципалитетах, в 2015 году — в 1 366, а в 2016—м — уже в 1 547 муниципалитетах.

В Португалии, которую сегодня можно считать «лабораторией партисипаторного бюджетирования», запуску национальной программы ПБ также предшествовало многолетнее развитие практик на местном уровне. ПБ впервые появилось здесь в 2002 году и за несколько лет охватило почти половину муниципалитетов. К 2018 году их количество возросло до 238² (всего в настоя-

² “Participatory democracy: Portugal’s new frontier”. OECD web-page: www.oecd.org/portugal/participatory-democracy-portugal-new-frontier.htm.



Практика ПБ в Кашкайше
*Источник: презентация Нельсона Диаса
о ПБ в Кашкайше*

щее время в Португалии – 308 муниципалитетов). Те практики, которые предполагали лишь консультации с гражданами, постепенно эволюционируют к полноценной передаче гражданам права принимать окончательное решение по расходованию части бюджета.

В 2017 году ПБ в Португалии вышло на новый уровень. При поддержке правительства была начата реализация трех инициатив общенационального масштаба: национальное, школьное и молодежное ПБ. Имевшийся в стране опыт муниципальных практик был положен в основу национальной программы. Положительный муниципальный опыт привел к тому, что к настоящему моменту Португалия стала страной, где участие граждан в принятии бюджетных решений осуществляется в том или ином виде на всех уровнях власти — национальном, региональном и местном.

Практика ПБ в Португалии детально представлена во второй части публикации.

Подход «сверху вниз»



Практика ПБ в Перу: собрание жителей.
*Источник:
<https://participedia.net/case/5580>*

Перу — пример страны, где внедрение ПБ в масштабах страны происходило сверху вниз. После окончания правления Альберто Фухимори, который после десяти лет руководства в 2000 году был свергнут и покинул страну, в Перу началась децентрализация государственного управления. Перуанцы выражали явный запрос на повышение прозрачности и подотчетности работы власти. Первым шагом к децентрализации стала реформа конституции (закон № 27680), ратифици-

рованная в 2002 году. Согласно новой конституции, Перу — это унитарное государство с несколькими уровнями субнационального управления: макро-регионы, регионы, провинции, районы и небольшие города. Все эти уровни были наделены новыми полномочиями и ресурсами. Также было оговорено, что региональные и местные органы власти должны создать дополнительные механизмы для активизации участия граждан в политике и усиления контроля с их стороны: площадки для консультаций, партисипаторные планы регионального развития, открытые встречи два раза в год для предоставления информации о расходовании бюджета.

В 2003 году конгресс принял законы № 27867 и № 27972³ об обязательной реализации ПБ во всех регионах и муниципалитетах. К этому времени количество реально работающих примеров ПБ по стране было невелико. Мэры отдельных городов — в частности Лимы, Кахамарки и Ило — инициировали ПБ на своем уровне. Эти инициативы сопровождали эксперты из некоммерческих организаций, которые также приняли участие в разработке закона.

Идея нормативно-правового стимулирования ПБ на национальном уровне первоначально вызвала одобрение и большие надежды не только перуанцев, но и международного сообщества. Введение обязательного участия граждан казалось стратегически перспективным. В рамках пилотного эксперимента 22 региона из 24-х разработали планы развития с участием граждан или на основе консультаций с ними, на которые должен был опираться бюджет следующего года. Девять из них получили финансирование на реализацию этих планов. Во главе процесса стояло Министерство экономики и финансов Перу.

Таким образом, в Перу от начала процесса децентрализации в 2000 году до принятия национального закона в 2003 году прошло менее трех лет. Непосредственно после принятия закона наблюдался всплеск вовлечения жителей в обсуждение бюджетов, но в последующие несколько лет ПБ превратилось в формальность, и проекты начали вязнуть в бюрократических процедурах.

³ Ley Organica de Municipalidades Ley n.º 27972 <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/per128978.pdf>

Можно выделить несколько характеристик подхода к национальному регулированию, которые привели к недостаточному качеству практик ПБ в Перу⁴.

Во-первых, закон жестко регламентировал процедуры участия, не допускал гибкости в выборе моделей. В частности, практика ПБ должна была включать в себя восемь обязательных этапов, в том числе: приглашение к участию, регистрация и обучение участников, формирование из них технической команды, проведение нескольких совещаний, в ходе которых участники расставляли приоритеты и голосовали за проекты, и создание комитета по мониторингу расходов и прогресса в реализации проектов, состоящего из участников-представителей организаций гражданского общества.

Во-вторых, процесс внедрения ПБ не был достаточно подготовлен: поскольку нормативно-правовое закрепление ПБ было стремительным, за три года не успела сложиться профессиональная команда фасилитаторов, которая могла бы организовать коммуникацию между гражданами и администрациями по всей стране, не были обучены государственные и муниципальные служащие.

В-третьих, не было достаточной политической воли представителей органов власти разных уровней, без которой практики вовлечения граждан не могли реализоваться.

Вместе с тем, учитывая крайне низкий уровень вовлечения перуанцев в управленческие процессы при Фухимори, за довольно короткий срок после смены власти благодаря решительным реформам страна сделала быстрый скачок в направлении расширения прав и возможностей граждан.

В 2008 году была принята новая версия закона, в которой количество этапов было уменьшено до четырёх:

⁴ McNulty S., Mandating participation: exploring Peru's national participatory budget law. Hope for Democracy. 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide. P. 203

1. подготовка — распространение информации и приглашение к участию, регистрация и обучение участников;
2. «агрегирование» — организация рабочих совещаний и подготовка проектных предложений;
3. «координация» — соотнесение проектов с текущими программами и политикой органов власти;
4. реализация — включение проектов в бюджет и надзор за их выполнением.

Индонезия — еще одна страна, где участие граждан было необходимо для изменения традиционных управленческих процессов на местах и внедрялось «сверху вниз». Возможности для развития ПБ также появились после конституционной реформы 1988 года, сопровождавшейся децентрализацией управления. В 2000 году был принят закон об обязательности ПБ. Однако, как и в Перу, в большинстве городов процесс стал формальностью.⁵

Причинами этого стали слабость местных органов власти и отсутствие опыта вовлечения граждан в принятие решений на местном уровне. К моменту введения правила об обязательности ПБ в муниципалитетах не было сформировано сети консультантов и профессиональных фасилитаторов, которые могли бы организовать диалог рядовых жителей с представителями власти, потенциал муниципальных органов власти был недостаточен, и не хватало приверженцев ПБ, которые могли бы показать его положительные эффекты и способствовать популяризации практик участия личной харизмой, положительными отзывами и политической волей.

Следующим важным шагом в развитии ПБ на национальном уровне в Индонезии было принятие Закона № 6/2014 г. «О селе»⁶, в соответствии с которым

⁵ Wampler B., McNulty S., Touchton M. The Global Spread and Transformation of Participatory Budgeting. Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide. P.66.

⁶ <https://www.kemenkeu.go.id/sites/default/files/pdf-peraturan/16.pdf>



Обсуждение планов развития общины,
Индонезия

Источник: Kheng Wee

[http://www.kotakita.org/publications-docs/
july%202018/mavc.pdf](http://www.kotakita.org/publications-docs/july%202018/mavc.pdf)

национальное правительство 10% своего дохода направляет селам Индонезии для внедрения совещательных механизмов участия населения в планировании расходной части своего бюджета.

В частности, в селах должны создаваться выборные сельские консультативные органы — своего рода сельские советы, которые будут (1) вместе с избранным главой села обсуждать и принимать нормативные документы, касающиеся развития села; (2) при обсуждении планов развития и отдельных проектов представлять население села; и (3) контролировать работу главы деревни. В частности, они должны обеспечивать участие населения в обсуждении и согласовании планов развития села и расходования его бюджета с администрацией

села, участвовать в основанном на этих обсуждениях принятии стратегических решений, касающихся развития села.

Кроме совещательных практик в селах, в шести городах Индонезии реализуются практики ПБ, основанные на информационных/совещательных процедурах. Каждая из этих практик регламентирует свою работу посредством постановлений городских советов. Для координации своих работ они создали ассоциацию Kota Kita, которая проводит исследования, организует обучение всех местных партнеров, разрабатывает методические материалы и т. д.

По мнению сотрудника Института исследований в области развития (Institute of Development Studies, Великобритания) Франчески Феруглио, которая в рамках международной программы Making All Voices Count совместно с Kota Kita исследовала состояние ПБ в Индонезии, «правительство постепенно институционализовало и включило ПБ в местные процедуры планирования. Сегодня в Индонезии существует множество законов, регулирующих составление партисипаторного бюджета, <...> и много технологий, которые заменяют очные обсуждения. Вся эта техническая инфраструктура, по-видимому, отодвинула процесс от настоящего участия — ПБ стало техническим, формальным мероприятием»⁷.

⁷ <http://www.kotakita.org/publications-docs/july%202018/mavc.pdf>

Во многих **африканских странах** ПБ в самом широком смысле слова закреплено законодательно (см. Таблицу 1). Оно, как правило, предполагает право граждан получать информацию о расходовании бюджетных средств, обязательное для местных органов власти консультирование с населением, возможность создания общинных советов для участия в разработке бюджетов, отчетность местных органов власти перед населением и т.д.

В **Эквадоре** ПБ регулируется Конституционным законом о гражданском участии, принятым в 2015 году. В законе декларируется, что «государство через свои институты способствует развитию гражданского участия на всех уровнях правительства <...>. На каждом уровне государственной власти граждане могут организовывать ассамблеи в качестве площадок для публичного обсуждения вопросов местного развития и поддержания коллективного диалога с властями по вопросам политики предоставления услуг и, в целом, государственного управления».

ПБ определяется законом как процесс, посредством которого граждане сами (или в составе неправительственных организаций (НПО)) добровольно участвуют в принятии решений относительно государственных бюджетов. Доступ к этому процессу должны иметь все желающие принять в нем участие общественные организации и граждане. Он предполагает проведение открытых дискуссий, связанных с использованием государственных средств, и предоставляет полномочия для принятия решений организациям и гражданам в целях определения направлений использования государственных инвестиций, направленных на достижение их справедливого перераспределения.

Несмотря на то, что закон предоставляет органам местного самоуправления все возможности, ПБ в достаточно упрощенном виде реализуется в очень небольшом числе муниципальных образований.



Участие коренного женского населения в практике ПБ в Эквадоре.

Источник:
<https://www.uclg-cisdp.org/en/observatory/inclusion-indigenous-women-local-participatory-budgeting-process>

Таблица 1. Законодательство стран Африки, которое регулирует участие населения в муниципальном управлении

Страна Законодательные акты	Закреплено в тексте законодательных актов
<p>Тунис Статья 139 Конституции от 26.01.2014 г.</p>	<p>Чтобы обеспечить самое широкое участие граждан и гражданского общества в подготовке проектов развития и планирования территорий, а также в мониторинге их реализации, органы местного самоуправления (ОМСУ) применяют механизмы партисипаторной демократии и принципы открытого управления.</p>
<p>Буркина-Фасо Законы N° 055-2004/AN, N° 065-2009/AN, N° 055-2004/AN</p>	<p>Жители общины имеют право на информацию о положении дел на местах. Совет общины может создать представительный орган для консультаций с населением по любому вопросу местного значения.</p>
<p>Сенегал Закон N° 2013-10, 28.01.2013 г. Раздел 1: Независимая местная администрация и гражданское участие</p>	<p>Чтобы гарантировать участие населения, местный исполнительный орган, граждане или представители ассоциаций района или села могут образовывать консультативный совет, в рамках которого проводятся консультации по всем вопросам местного значения и в т. ч. по планам и проектам местного развития.</p>
<p>Нигер Общий кодекс местных и региональных властей</p>	<p>Местное население имеет право на информацию об управлении местными делами. Это право выражается в:</p> <ul style="list-style-type: none"> • проведении общественных обсуждений по проектам и программам местного развития; • доступе физических и юридических лиц к бюджету и счетам ОМСУ; • открытости собраний законодательных органов местной власти. <p>ОМСУ могут создавать консультационные структуры, включающие представителей организаций гражданского общества, известных граждан, специалистов в соответствующих областях.</p> <p>Мэр обязан отчитываться перед населением не менее двух раз в год. Голосованию о бюджете предшествует обсуждение на собрании общечественности.</p>
<p>Демократическая Республика Конго Законы N° 11/002 от 20.01.2011 г.; 08/012 от 31.06.2008 г. «Об основополагающих принципах управления провинциями» Хартия об участии граждан.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Постепенная передача ОМСУ и гражданскому обществу навыков, ресурсов и обязанностей. • Передача управления вопросами местного значения (канализация, детский сад, медицинский центр, футбольное поле, городское планирование и жилье, дорога и т.д.) представителям муниципальных образований. • Ответственность, прозрачность, результативность и эффективность, участие граждан.
<p>Берег Слоновой Кости Законы N° 16-01 от 6.03.2016 г.; 2014-451 от 05.08.2014 г. «Общая организация управления ОМСУ»; 2012-1128 от 13.12.2012 г.</p>	<p>В полномочия ОМСУ входит организация общинной жизни и участия людей в управлении местными делами: в планировании местного развития, улучшении среды обитания, управлении земельными ресурсами и окружающей средой.</p> <p>Любой гражданин имеет право получить копию протоколов обсуждений в советах, информацию о бюджетах и счетах ОМСУ.</p>

«Смешанный подход»

В **Южной Корее** ПБ также регулируется на уровне национального законодательства, принятие которого было связано с реформой децентрализации и усилением гражданского общества. Важным шагом на пути к появлению практик ПБ было введение прямых выборов глав муниципалитетов в 1995 году, которое привело к росту гражданского самосознания корейцев, получивших право и возможность определять местную политику.

Благодаря этой реформе выросла автономность местных органов власти, которые стали ближе к гражданам и лучше центрального правительства начали понимать их потребности. Усилилась роль общественных организаций и НКО, представители которых непосредственно участвовали в самом первом процессе вовлечения общественности в составление государственного бюджета через мониторинг.

Первая практика ПБ была запущена в 2003 году в городе Кванджу, где в одном из районов был создан гражданский комитет. Уже в 2005 году по поручению президента страны был пересмотрен национальный Закон о местном финансировании, закрепивший за гражданами возможность участвовать в составлении местных бюджетов.

В течение пяти лет после принятия закона с 2005 по 2010 год 91 из 243 местных правительств приняли постановления о ПБ местного уровня. В 2010 году Министерство общественного управления и безопасности предложило типовые модели ПБ в качестве руководства для местных органов власти. К 2015 году число местных правительств, реализующих ПБ, достигло 241. В настоящее время ПБ реализуется во всех 243 муниципалитетах Южной Кореи, а с 2018 года в стране реализуется практика ПБ на национальном уровне.

Таким образом, в Южной Корее был применен интегральный подход. Национальное правительство и парламент приняли активное участие в тиражиро-

вании ПБ: предпринимали стимулирующие меры, издавали рекомендации и побуждали местные правительства к действию. Однако драйвером развития партисипаторных практик все же были местные органы власти, которые после реформы децентрализации обладали достаточной независимостью и осознанно запускали практики ПБ на своей территории.

Практика ПБ в Южной Корее детально представлена во второй части публикации.

Рассмотренные примеры не охватывают перечень стран, в которых развитие практик местного уровня на определенном этапе выводило ПБ на новый, более высокий уровень. Есть и примеры того, как практики ПБ, зародившись локально, постепенно разрастались на уровень регионов, которые по численности населения превышали население некоторых суверенных государств. Одним из таких регионов является бразильский штат Риу-Гранди-ду-Сул со столицей в Порту-Алегри, с территорией более 280 тыс. км² и населением более 11 млн человек. После либерализации Конституции в конце 1980-х годов в столице штата возникла первая в мире практика ПБ, которая затем распространилась по всей территории обширного региона. Экспансия происходила горизонтально благодаря острому запросу на участие со стороны граждан и усилиям Рабочей партии, без какого-либо нормативно-правового регулирования со стороны федерального правительства.

1.2. Формы и уровни поддержки национальных и муниципальных практик ПБ со стороны центральных органов власти

Программы поддержки ПБ на национальном уровне покрывают практически все сферы деятельности, так или иначе связанные с вовлечением населения и институтов гражданского общества в реализацию практик ПБ. Естественно, формы и уровни поддержки ПБ, широта и глубина такой деятельности существенным образом зависят от принятой в конкретной стране модели поддержки ПБ.

В частности, национальные структуры могут взять на себя определенные обязательства по финансированию различных аспектов ПБ (как для местных, так и для национальных практик), по распространению информации о ПБ, обучению партнеров по реализации практики на муниципальном уровне (ОМСУ, некоммерческие организации, ассоциации граждан и т.д.), разработке и принятию соответствующих нормативно-правовых актов, подготовке и распространению методических материалов, содействию в создании сетей ПБ и т.д.

Ниже в этой секции будет представлена более подробная информация об этих сферах деятельности национальных институтов и о том, как и в какой степени вовлечены в них те или иные страны.

1.2.1. Информационная деятельность

Во всех странах, где ПБ получило достаточно широкое распространение, ответственные за него государственные структуры активно участвуют в распространении информации о ПБ. В первую очередь это относится к странам, где существуют национальные стратегии/программы поддержки партисипаторного бюджетирования. Информационная работа ведется системно, с использованием всех или многих средств распространения информации: интернет-сайты, социальные сети, СМИ, семинары/конференции и т.д. Значительная часть средств, выделяемых на поддержку ПБ на национальном уровне, используется именно для распространения информации.

В **Португалии**, где параллельно реализуются три партисипаторные практики национального уровня, для всех граждан, молодежи и школьников создано три официальных сайта. Все три практики широко освещаются в СМИ: транслиру-

ется информация о способах участия, основных условиях программ, анонсируется информация о проведении обсуждений, голосований, предоставляется информация об отдельных выдвинутых предложениях, отобранных проектах и ходе их реализации. В рамках школьной практики министр образования и его заместители лично посетили несколько школ, поприсутствовали на обсуждениях школьников, что вызвало всплеск интереса в медиа. Некоторые новости также освещались по национальному телевидению и радио.

В Германии Федеральное агентство по гражданскому образованию курирует тематический портал <https://www.buergerhaushalt.org>, посвященный практикам ПБ внутри страны. Фокус информационного портала периодически меняется. Последней выбранной темой стала активизация участия граждан. В течение нескольких месяцев проводилась публичная дискуссия о перспективах гражданского участия и способах его расширения. В материалах поднимались вопросы о том, как можно привлечь больше граждан к составлению бюджета на основе участия и как увеличить число муниципалитетов страны, реализующих партисипаторные практики.

В России Министерство финансов отводит важную роль работе по выявлению и распространению лучших региональных и муниципальных практик, их мониторингу и анализу, формированию в открытом доступе обучающих материалов по практикам участия граждан в бюджетном процессе.

В Южной Корее издаются многочисленные отчеты и информация по корейскому ПБ. В частности, корейская сеть ПБ опубликовала доклад, в котором описываются новаторские практики в стране.

Еще одно направление работы с информацией — проведение опросов. Они проводились среди представителей местных органов власти и институтов гражданского общества, вовлеченных в реализацию ПБ в большинстве стран, внедривших/поддерживающих ПБ на национальном уровне.



Первая южнокорейская выставка инноваций в государственном управлении.

Источник: <https://www.mybudget.go.kr/>.

1.2.2. Финансирование из государственного бюджета национальных проектов ПБ и мероприятий, направленных на развитие ПБ

Одной из важных составляющих многих национальных программ поддержки ПБ является финансирование тех или иных компонентов системы ПБ в стране. Так, например, в Индонезии из национального в региональные бюджеты передается около 10% средств с условием реализации там ПБ.

В частности, средства из национальных бюджетов могут выделяться для финансирования или софинансирования:

- проектов, отобранных и реализуемых в рамках национальной и/или муниципальных практик ПБ (как в Шотландии, Португалии и Польше);
- методической поддержки, консультирования и обучения представителей всех вовлеченных в местные, региональные или национальные практики ПБ сторон, а также для разработки и распространения методических и учебных материалов (например, в Шотландии, России, Южной Кореи и Португалии);
- создания и поддержки интернет-площадок и другой цифровой инфраструктуры, необходимой для успешной реализации местных проектов ПБ (в Индонезии, Южной Кореи, Шотландии, Португалии, Германии);

- содействия развитию горизонтальных связей и обмену информацией между участниками ПБ на местах (в Шотландии, Португалии, Польше, Индонезии, Аргентине);
- проведения исследований, подготовки аналитических материалов и отчетов (в большинстве стран, где реализуется национальное ПБ).

1.2.3. Поддержка обмена опытом между субъектами ПБ

Партисипаторное бюджетирование возникло и развивается в основном на уровне муниципалитетов и общинных структур более низкого уровня. Учитывая масштабы, которые приняло это движение, во многих странах и в мире уже накоплены огромный опыт и знания, касающиеся всех аспектов ПБ. Даже в тех странах, где ПБ поддерживается и развивается на национальном уровне, невозможно аккумулировать и распространять все эти знания в рамках одной или нескольких структур, какими бы мощными они ни были. Это хорошо понимают как в национальных институтах, так и на уровне практиков ПБ. Одним из решений проблемы является создание механизмов для горизонтального обмена опытом и знаниями: национальных и международных сетей ПБ, формальных и неформальных ассоциаций ученых и практиков ПБ, общенациональных и международных конференций, семинаров и т. д.

Важную работу в масштабах не только **Германии**, но и всего мира ведет немецкое Федеральное агентство по гражданскому образованию. В сотрудничестве с Федеральной сетью гражданской активности и агентством «Сообщества в едином мире»⁸ оно организует международные конференции ПБ.

⁸ The Service Agency Communities in One World: <https://skew.engagement-global.de/service-agency.html>

В **России** важным процессом, сопровождающим развитие ПБ, стало формирование экспертного сообщества практиков и профессиональных консультантов по вопросам участия граждан в бюджетном процессе. Деятельность консультантов связана с совершенствованием практик, повышением мотивации граждан к участию, ориентацией партисипаторного бюджетирования на вовлечение различных социальных групп, интеграцией практик в процессы государственного и муниципального управления. Эту работу поддерживает Министерство финансов Российской Федерации, которое в рамках совместного проекта со Всемирным банком поддерживает тиражирование успешных моделей ПБ в России за счет предоставления методической и информационной поддержки региональным участникам, а также проведения информационно-обучающих мероприятий. Создана система межрегионального обмена информацией, опытом и лучшими практиками. Проводятся различные мероприятия: международные и общенациональные конференции, информационные и тематические семинары, вебинары. Участвующим в проекте регионам предоставляется необходимая методическая поддержка, нацеленная на тиражирование лучших практик.

В муниципалитетах **Аргентины** распространение практик ПБ активизировалось после 2007 года, когда Секретариат парламентских связей, подчиненный Главе кабинета министров, начал внедрять по всей стране Национальную программу ПБ.⁹ В рамках программы была выстроена платформа для диалога и обмена опытом между местными органами власти, реализующими практики участия граждан, а также создана Аргентинская сеть партисипаторного бюджетирования, ставшая экосистемой из местных правительств, реализующих практики участия, и собравшая воедино опыт на местах. Эта инициатива позволила распространить ПБ в стране, подключить к нему более 50 муниципалитетов, сформировать сеть экспертов по вопросам гражданского участия. К сети подключились разные заинтересованные лица, включая организации гражданского общества, университеты, местные правительства и министерства. Посредством этой сетевой организации были проведены национальные и региональные собрания, а также встреча по вопросам молодежной политики с представителями международной организации ЮНИСЕФ. Таким образом

⁹ Резолюция Министерства 597/2012.

возникла платформа для обмена опытом и обучения ПБ. Поддержка со стороны национального правительства благоприятствовала сбору и систематизации информации, налаживанию работы с ЮНИСЕФ и содействовала развитию молодежного ПБ в Аргентине.

Похожую функцию выполняет сеть партисипаторного бюджетирования в **Шотландии**, которая состоит из представителей власти, консультантов по вопросам развития гражданского общества и исследователей.¹⁰ Эта сеть специалистов нацелена на информационную поддержку и развитие ПБ. Поддержка работы сети со стороны шотландского правительства сегодня связана с реализацией национальной программы ПБ. Более подробно процессы по горизонтальному обмену опытом в этой стране представлены далее во второй части публикации.

Сетевой характер носит и координация работы муниципалитетов в **Колумбии**. При поддержке национального правительства здесь создана Национальная сеть местного планирования и партисипаторного бюджетирования¹¹. Муниципалитеты и департаменты присоединяются к работе сети на добровольной основе, она объединяет агентов, разбросанных по территории страны. Для кооперации создаются тематические кластеры из нескольких регионов. Целями национальной сети является содействие распространению процессов низового планирования, обмен опытом в реализации успешных практик, обсуждение концепций и методологий, реализация принципов децентрализации в управлении.

В **Южной Корее**, где существует национальный закон о ПБ, применен несколько иной принцип организации сетевой работы. Созданная здесь Сеть гражданского действия объединяет не только муниципалитеты, но и гражданских активистов и общественные организации, задействованные в реализации ПБ. Эта сеть не получает государственного финансирования. В ней

¹⁰ PB Scotland Network: <https://pbscotland.scot/network>.

¹¹ Jaramillo R., Participatory Budgeting in Columbia. Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide. P.138.



Осмотр реализованных проектов в рамках ежегодного мониторинга национального ПБ.

Источник: <https://www.mybudget.go.kr/>.

состоят около 50 корейских муниципальных образований. Каждый год члены сети проводят анализ реализуемых в стране инициатив в сфере гражданского участия, публикуют от 12 до 15 лучших практик. Два раза в год проходят общие встречи, на которых проводятся мозговые штурмы. Хотя сама сеть формально независима от национального правительства, появилась она после принятия национального закона, который стимулировал обмен опытом и кооперацию.

1.2.4. Финансирование исследований и аналитики

Участие национальных правительств в развитии практик ПБ зачастую включает поддержку исследовательских и аналитических работ, целью которых является выявление лучших практик, тиражирование успешного опыта, оценка результативности и эффектов ПБ, и выявление новых сфер применения механизмов участия граждан. Такой подход связан не столько с решением академических задач, сколько со стремлением обеспечить качественное экспертно-аналитическое сопровождение практической работы. В конечном счете целью этого направления деятельности органов власти является формирование экспертной среды и квалифицированных консультантов, профессионализация сообщества специалистов, вовлеченных в реализацию практик ПБ.

Подобный подход широко применяется в разных странах, где университеты, научно-исследовательские организации и экспертные группы, финансируемые из бюджета, работают над широким кругом вопросов, связанных с гражданским участием.

На родине классического ПБ в **Бразилии** обширную исследовательскую работу в части практик участия граждан ведет Институт демократии и демократизации коммуникаций¹², финансируемый бразильским Национальным советом по научно-техническому развитию в Белу-Оризонти. Еще одна бразильская организация, которую следует отметить — Научно-исследовательский фонд Сан-Паулу, благодаря поддержке которого был проведен ряд исследований о ПБ¹³.

В университете Канберры в **Австралии** работает Центр делиберативной демократии и глобального управления на низовом уровне¹⁴. В фокусе внимания этого центра находятся процедуры выработки решений, основанные на общественном мнении, которое формируется в рамках рациональной и аргументированной публичной дискуссии, направленной на достижение консенсуса (так называемая делиберативная демократия или демократия участия).

В государственном Университете Хаддерсфилд в **Великобритании** функционирует исследовательский Центр партисипаторной культуры.¹⁵ Деятельность Центра направлена на изучение форм участия и механизмов вовлечения граждан и создание контента, адресованного широким слоям населения. В нем исследуются мотивация и предпосылки, а также результаты и эффекты участия граждан. Центр активно взаимодействует как с исследователями и активными гражданами, так и с представителями СМИ. Кроме того, он предоставляет учебные и исследовательские гранты в сфере изучения различных аспектов участия граждан.

В **Шотландии**, регионе с развитыми горизонтальными сетями профессиональных ассоциаций, работает экспертный хаб PB Scotland¹⁶, который является центром для обмена мнениями и исследований процессов и результатов,

¹² Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação: www.institutodademocracia.org

¹³ В частности, исследование «Управление и политический статус институционального участия. Перепись практик партисипаторного бюджетирования в Бразилии (1989-2014)», а также исследование партисипаторной демократии на муниципальном уровне (2013-2016) профессора Вагнера де Мело Ромау.

¹⁴ Center for Deliberative Democracy and Global Governance. University of Canberra: <https://www.governanceinstitute.edu.au/centres/deliberative-democracy-and-global-governance>

¹⁵ University of Huddersfield. Centre for Participatory Culture: <https://research.hud.ac.uk/institutes-centres/cpc/>

¹⁶ PB Scotland: www.pbscotland.scot

которые связаны с практиками ПБ. Организация PB Scotland была создана Шотландским общественным центром развития при финансировании правительства Шотландии.

В **России** важную роль в развитии практик участия граждан играет Научно-исследовательский финансовый институт, подведомственный Министерству финансов Российской Федерации¹⁷. Сотрудники Центра инициативного бюджетирования, который входит в структуру Института, осуществляют ежегодный мониторинг, анализируют российский и зарубежный опыт, готовят публикации о ПБ для органов власти, академического и экспертного сообщества и широкой публики, доносят информацию о ПБ до различных аудиторий на конференциях, семинарах и вебинарах, которые в том числе организуются самим Центром.

В **Южной Корее** похожую функцию выполняет Институт развития Кореи¹⁸. Это ключевой экспертно-аналитический центр, который поддерживается государством и занимается исследованиями по широкому кругу социальных и экономических вопросов, включая макроэкономику, фискальную политику, социальное обеспечение и торговлю. Сотрудниками института подготовлены монографии и аналитические публикации о гражданском участии, прозрачности и практиках ПБ на местном уровне на английском языке, благодаря которым не только жители страны, но и международное сообщество может узнать об усилиях, которые Южная Корея предпринимает для тиражирования практик ПБ на национальном уровне^{19,20}.

Подавляющее большинство публикаций, благодаря которым знания об опыте ПБ разных стран становятся доступны лицам, принимающим решения, и широкой общественности, подготовлены сотрудниками исследовательских организаций и университетов, которые ежедневно собирают разрозненную информацию и превращают её систематизированные знания о ПБ.

¹⁷ Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации: <https://www.nifi.ru>

¹⁸ Korea Development Institute: www.kdi.re.kr

¹⁹ Kim S., Lee J., Junesco L. Participatory Governance and Policy Diffusion in Local Governments in Korea: Implementation of Participatory Budgeting. KDI, 2016.

²⁰ Kim S., Lee J. Citizen Participation, Transparency, and Public Trust in Government: Participatory Budgeting in Local Governments of Korea. KDI, 2014.

2 Глава

**Примеры
поддержки
национальных и
муниципальных
практик ПБ
со стороны
центральных
органов власти**

В этой части публикации детально описаны примеры трех успешных моделей государственной поддержки ПБ в Южной Корее, Шотландии и Португалии. Эти модели значительно отличаются друг от друга.

В Южной Корее ПБ процветает благодаря государственному стимулированию и методической поддержке в разработке, запуске и реализации муниципальных практик. В Шотландии большую роль играет организационная, методическая и финансовая помощь со стороны национальных органов власти и других национальных институтов в развитии системы местных практик ПБ. В Португалии разрабатывается и реализуется несколько национальных практик ПБ в дополнение к существующим региональным и муниципальным.

2.1. Государственное стимулирование муниципальных практик ПБ: пример Южной Кореи

2.1.1. Страновой контекст

В 1995 году в Южной Корее была проведена реформа государственного управления, направленная на демократизацию, децентрализацию управления страной и создание/расширение функций институтов гражданского общества. В частности, были введены прямые выборы местных органов власти, и все граждане старше 18 лет получили право голосовать за руководителей административно-территориальных образований всех уровней. Реформа дала возможность не только принимать участие в выборах, но и участвовать

в других процессах принятия государственных решений. Благодаря реформе каждое местное правительство становилось автономным и могло сосредоточиться на решении местных проблем больше, чем в прошлом, когда всей страной управляло центральное правительство. Одновременно появилось много местных организаций гражданского общества, которые тоже стали участниками процессов децентрализации и решения местных проблем.

ВСТАВКА 1. АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО РЕСПУБЛИКИ КОРЕЯ (ЮЖНАЯ КОРЕЯ)

Территория страны — 100 210 км², население — более 51 млн человек (2017 год), столица — Сеул, с населением 10,1 млн человек (2015 год). Сеул образует агломерацию Сеул-Инчхон с населением 24,8 млн человек (2019 год), восьмую по величине в мире.

Республика Корея — президентская республика. Имеется однопалатный парламент, состоящий из 300 депутатов.

Республика Корея состоит из восьми городов прямого подчинения (включая Сеул, шесть городов-метрополий и один город со специальным статусом) и девяти провинций.

Каждая провинция поделена на города и сельские уезды.

Города прямого подчинения поделены на муниципальные округа и, в некоторых случаях, муниципальные сельские уезды. Сеул поделен на 25 самоуправляемых муниципальных округов.

Муниципальные округа и города состоят из кварталов — это минимальная городская единица, имеющая свою администрацию. Округа, города, кварталы и уезды, в свою очередь, делятся на ряд более мелких образований, включая: посёлки, волости, районы и деревни, не имеющие муниципального статуса.

Всего в Корее действуют 243 муниципальных совета и местных правительства.

Политические реформы, произошедшие в стране, стимулировали запуск партисипаторных процессов. С 2000 года был задействован первый механизм участия общественности в бюджетном процессе: мониторинг расходования средств со стороны общественных организаций. Последние начали проводить по всей стране различные семинары по бюджетному мониторингу и образовали «сеть бюджетного мониторинга». Они же, по мере развития движения, начали выступать за внедрение в стране полноценного ПБ. Опираясь на деятельность этих организаций, а также ознакомившись с опытом Рабочей партии Бразилии²¹, Демократическая рабочая партия Кореи включила в свою предвыборную платформу на общих выборах (июнь 2002 года) внедрение ПБ в качестве одного из предвыборных обещаний. Хотя партия получила всего одно место в парламенте, впервые в Южной Корее официально обсуждалась возможность внедрения ПБ.

2.1.2. Возникновение и эволюция практик ПБ. Роль государства

Полноценные усилия по внедрению ПБ были предприняты, когда президентом в декабре 2002 года был избран Ро Му Хюн, назвавший свой кабинет «партисипаторным правительством». Двумя главными пунктами его президентской повестки были децентрализация и новаторство в государственном управлении. На этой основе государственный консультационный комитет предложил включить ПБ в «дорожную карту содействия децентрализации в

²¹ Lee, J. The Current Operational Status of PB and its Policy Agenda, *Journal of Local Government Studies*, 2014, 26(2), pp.317-342.

партисипаторном правительстве» как один из главных инструментов, позволяющий повысить уровень участия общественности в политике. Более того, в июле 2003 года Министерство общественного управления и безопасности предложило местным органам власти расширить участие общественности в процессе составления бюджета посредством онлайн-опросов, общественных слушаний и собраний²².

В этом социальном контексте в 2003 году была запущенная первая практика ПБ (см. Вставку 2). Это было сделано в городе-метрополии Кванджу, шестом городе страны по населению (1,35 млн жителей на тот момент). В Бук-гу — одном из районов этого города — впервые был создан комитет по ПБ. В 2004 году там впервые было принято муниципальное постановление о ПБ²³. Внедрение практики ПБ было одним из обещаний главы района, который был членом той же партии, что и президент. Хотя эта программа впервые в Южной Корее была названа «партисипаторным бюджетированием», механизм его реализации в первый год был ближе к общественным консультациям. Граждане не участвовали в составлении или распределении бюджета совместно с муниципальными властями. Комитет по ПБ был создан администрацией района, созывал собрания Комитета и направлял их деятельность глава района (см. Вставку 3). Культура добровольного участия населения в бюджетных процессах еще не была сформирована, поэтому ПБ не стало активной формой участия граждан²⁴.

Вслед за Бук-гу в июне того же года Постановление о запуске ПБ было принято в районе Донг-гу города Улсан, а в марте 2005 года — в Сунчён-сы, провинция Джеоланам-до.

Принимая во внимание зарождающуюся волну ПБ, в 2005 году президент Ро Му Хюн инициировал пересмотр Акта о местном финансировании, чтобы поощрить активное участие местных жителей в процессе подготовки местного бюджета. Изменения в Акте о местном финансировании открыли возможность активного

²² Kwak, C. The Korean Journal of Local Finance, 2005, 10(1).

²³ Там же.

²⁴ Nah, J. A Comparative Studies of the Operational Model of the Participatory Budget System in Brazil, United States and Korea," Journal of the Korean Association for Local Government Studies 9(2), 2005, pp.133-158.

включения жителей в бюджетный процесс. В статье 39 этого закона («Участие жителей в процессе составления бюджетов местных органов власти») сказано, что «главы местных правительств могут устанавливать и внедрять процедуры участия местных жителей в процессе составления бюджетов на условиях, предписываемых президентским указом» (Корейский институт исследования законодательства, 2013 год). Между тем, в статье 46 («Процедуры участия жителей в процессе составления бюджетов местных правительств») Указа о приведении в действие Акта о местном финансировании перечисляются способы участия жителей в процессе подготовки бюджета. Это (1) общественные слушания или

ВСТАВКА 2. ПИЛОТНЫЙ ПРОЕКТ ПБ В РАЙОНЕ БУК-ГУ, ГОРОД-МЕТРОПОЛИЯ КВАНДЖУ

Процесс ПБ в Бук-гу представлял из себя серию презентаций, интервью, круглых столов, опросов и т. д. по вопросам, касающимся развития территории, в том числе экономического. В мероприятия было вовлечено около тысячи частных, общественных и неправительственных организаций, студентов, исследователей и т. д. Дополнительно была открыта веб-страница проекта, на которой была представлена вся информация, и посредством которой жители могли давать обратную связь.

Анализировал результаты консультационного процесса и играл ключевую роль в принятии решений Комитет по ПБ, в который входило до ста граждан. Он был сформирован администрацией района, а деятельностью Комитета фактически управлял глава района.

На ежегодные операционные расходы было выделено около 17 700 евро, которые пошли на оплату консультантов, опросы, организацию встреч, транспортные расходы. Также для работы над проектом на полную ставку был нанят сотрудник, которому по мере необходимости помогали другие сотрудники администрации.

С тех пор Бук-гу оставался пионером в партисипаторной системе управления в Корее.

неформальные собрания для обсуждения крупных проектов; (2) письменные анкеты или интернет-опросы по крупным проектам; (3) предложение проектов общественностью; (4) другие способы сбора мнений местных жителей, предписанные в постановлении муниципалитета (Корейский институт исследования законодательства, 2013 год). В муниципальном постановлении каждого местного правительства также должны были быть прописаны конкретные аспекты практики, такие как размер выделенного бюджета, процедуры реализации ПБ и используемые ресурсы.

Кроме пересмотра законодательства, правительство предпринимало и другие меры, направленные на стимулирование партисипаторных процессов. В 2003 году Министерство общественного управления и безопасности подготовило Руководство по ПБ для местных органов власти²⁵. В 2006 году в дополнение к пересмотру Акта оно же разработало более детальное руководство — «Стандарты для подготовки Постановлений о партисипаторном бюджетировании». Это руководство включало три типовых варианта постановления, которые местные органы власти могли использовать для подготовки своих постановлений.

В октябре 2010 года Министерство общественного управления и безопасности предложило три варианта типовых постановлений в качестве руководства для облегчения разработки и реализации ПБ местными органами власти. Они основывались на: (1) опциональном формировании комитета ПБ; (2) обязательном формировании комитета ПБ и (3) обязательном формировании общего комитета ПБ и тематических подкомитетов.

После пересмотра Акта, за период с 2005 по 2010 годы 91 из 243 местных правительств (41,8%) в Южной Корее приняли постановления о ПБ.

В это же время национальный конгресс готовил еще одну версию Акта о местном финансировании, по которому ПБ должно было стать обязательным для

²⁵ Citizen participation and public trust in local government: The Republic of Korea case: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/citizen-participation-and-public-trust-in-local-government-the-republic-of-korea-case_budget-18-5j8fz1kqp8d8#page10

всех местных органов власти в стране. Эта версия Акта была принята в марте 2011 года. В нем было предписано осуществлять участие граждан в бюджетном процессе посредством двух механизмов: (1) главы местных органов власти должны были определить процедуры, позволяющие жителям участвовать в процессах составления местных бюджетов, и (2) главы местных администраций должны были передать местным советам письменную отчетность, включающую мнения жителей о предложенном бюджете. Все местные правительства должны были гарантировать участие граждан в бюджетном процессе, но степень и способы их участия муниципалитеты могли выбирать сами. Это могли быть как просто консультации, так и возможность принимать конкретные решения. Сразу после принятия этого Акта еще 126 местных правительств присоединились к ПБ, издав соответствующие постановления.

Помимо подготовки и принятия нормативных и правовых документов, большое внимание было уделено тому, как стимулировать участие граждан в системе ПБ в Корее. Способы вовлечения различались достаточно сильно: это могли быть интернет-опросы, онлайн-доски объявлений и форумы, публичные слушания, бюджетные школы и семинары по бюджетной политике для граждан.

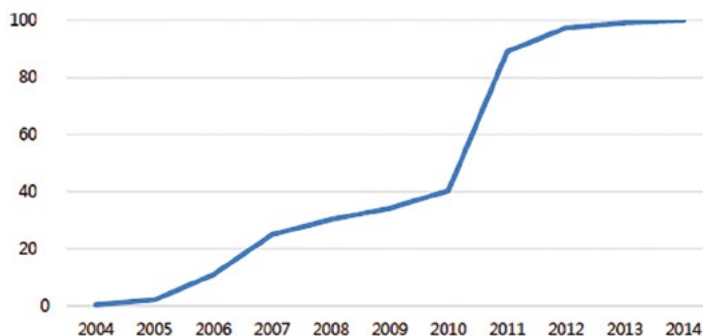
После принятия очередного варианта Акта о местном финансировании в августе 2014 года, несмотря на то, что за его несоблюдение не было предусмотрено никаких санкций, уже 241 из 243 муниципальных образований страны (99,1%), включая общегородской муниципалитет и 25 муниципальных округов Сеула, приняли свои постановления о ПБ. В настоящее время ПБ реализуют все муниципальные образования страны.

На Рис. 1 показана динамика включения муниципальных образований в процесс ПБ.

Такое активное участие местных органов власти в ПБ объясняется несколькими причинами²⁶. Первая причина заключается в том, что правительство страны создало для местных администраций финансовый стимул, включив пункт о

²⁶ Вон Но, История и проблемы партисипаторного бюджетирования в Южной Корее. Надежда на демократию: 30 лет партисипаторного бюджетирования в мире. Oficina, 2018. стр.215.

Рисунок 1. Принятие постановлений о ПБ местными органами власти, 2004–2014 годы, Южная Корея (% от общего числа муниципальных образований)



Источник: Kim S., Lee J., Junesco L. *Participatory Governance and Policy Diffusion in Local Governments in Korea: Implementation of Participatory Budgeting*. KDI, 2016.

принятии местным правительством своего постановления о ПБ в индекс анализа местных финансов, используемый в качестве основы для финансовой поддержки местных органов власти центральным правительством. Вторая существующая в Корее административная культура – местные власти выполняют указания вышестоящих инстанций даже в отсутствие мер принуждения.

Третья — и не менее важная — причина заключается в изменении системы государственного управления, вследствие которого местные органы власти стали напрямую избираться гражданами. Это существенно мотивировало глав местных администраций и политиков в целом повысить уровень отчетности перед гражданами путем более активного их вовлечения в процессы принятия решений. В частности, это подтверждается результатами проведенных социологических исследований: наиболее важным эффектом реализации ПБ представители власти считают активизацию общения с гражданами и понимание последними специфики их работы (см. пункт 2.1.3 ниже). Важную роль сыграла и отмеченная выше информационная кампания, проводимая на национальном уровне.

С 2018 года в Корее запущена программа ПБ на национальном уровне²⁷. Её цель — вовлечь граждан в процесс выдвижения и обсуждения проектных предложений и определения их приоритетности для включения в национальный бюджет. Программа разработана в рамках налоговой реформы Министерства экономики и финансов, и предполагается, что она повысит прозрачность и эффективность управления государственными финансами. Программа полностью вписана в бюджетный процесс: выдвинутые, обсужденные, оцененные и ранжированные с участием населения проектные предложения передаются на рассмотрение Министерства экономики и финансов, которое использует подготовленный список при разработке годового бюджета.

2.1.3. Специфические черты реализуемых муниципальных практик ПБ

Поскольку массовое развертывание практик ПБ в значительной степени обусловлено инициативой и регулирующей деятельностью национального правительства, частью которой является разработка и распространение типовых подходов и моделей ПБ, многие местные практики, запущенные таким образом, имеют характерные общие черты. Ниже описаны такие черты практик и показана их связь с процессом развертывания ПБ в стране.

²⁷ См., например: <https://participate.oidp.net/processes/award2020/f/183/proposals/2831>

Разработка местных практик ПБ

Исследование 2015 года²⁸, в ходе которого были опрошены представители практически всех местных органов власти (далее в разделе 2.1 — Исследование), показало, что 49 респондентов (21,4%) сообщили, что практика ПБ в Сеуле является примером наилучшей практики, из которого они получили знания о принципах и механизмах ПБ. По 2-3% респондентов заявили, что пользовались опытом Бук-гу, город Кванджу; Донг-гу, город Ульсан; и Сувон-си, провинция Кёнгидо. 59 респондентов (25,8%) сообщили, что опытом других администраций они не пользовались.

В Таблице 2 приведены данные об источниках информации, которыми пользовались местные администрации при разработке тех или иных аспектов практики. Показано число респондентов и их процентное соотношение к общему числу респондентов, отметивших те или иные использованные источники информации (можно было указывать несколько источников). Как видно из таблицы, для разработки своей практики респонденты чаще всего пользовались руководством, разработанным Министерством общественного управления и безопасности (МОУБ), или же разрабатывали его самостоятельно.

Типовой цикл практики ПБ

Поскольку практика ПБ — часть бюджетного процесса, она имеет годовой циклический характер. С небольшими вариациями от муниципалитета к муниципалитету годовой цикл ПБ в целом выглядит следующим образом (см. также Рис. 2).

²⁸ S.Kim, J.Lee, J.Lee (2018), “Citizen participation and public trust in local government: The Republic of Korea case”, OECD Journal on Budgeting, v.18/2: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/citizen-participation-and-public-trust-in-local-government-the-republic-of-korea-case_budget-18-5j8fz1kqp8d8

Таблица 2. Источники информации, использованные администрациями в процессе подготовки Постановления по ПБ в Южной Корее (в абсолютном и процентном выражении)

Аспект практики	Инструмент	Источники информации						
		Руководства МОУБ	Другая администрация уровня провинции	Местная администрация в той же провинции	Местная администрация в другой провинции	Сотрудничество между местными администрациями	НПО	Самостоятельная разработка
Управление практикой ПБ	Комитет ПБ	117 52%	24 11%	29 13%	20 9%	4 2%	3 1%	28 12%
	Операционный комитет ПБ	67 45%	20 13%	20 13%	13 9%	2 1%	3 2%	24 16%
	Собрание общины	56 40%	16 11%	19 13%	13 9%	2 1%	4 3%	33 23%
	Общественно-частный совет	13 30%	9 20%	3 7%	4 9%	2 5%	3 7%	10 23%
Коммуникации	Общественные слушания	85 48%	17 10%	23 15%	13 7%	5 3%	2 1%	32 18%
	Вебсайт ПБ	105 41%	28 11%	32 12%	11 4%	5 2%	2 1%	32 18%
Обучение	Школа бюджетирования	49 34%	19 13%	17 12%	12 8%	4 3%	4 3%	40 28%
	Группа по изучению бюджета	23 48%	4 8%	4 8%	5 10%	0 0%	2 4%	10 21%

Источник: S.Kim, J.Lee, J.Lee (2018), "Citizen participation and public trust in local government: The Republic of Korea case", OECD Journal on Budgeting, v.18/2: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/citizen-participation-and-public-trust-in-local-government-the-republic-of-korea-case_budget-18-5j8fz1kq8d8

Этап 1. Ежегодно граждане выдвигают проектные предложения, которые, по их мнению, администрация МО должна осуществить. В большинстве случаев они включают в себя описание шагов по их реализации.

Предложения подаются либо напрямую в администрацию, либо через комитеты, которые принимают, обрабатывают и анализируют их и далее либо от-



Описание процедуры подачи предложения через сайт mybudget.go.kr

Источник:

<https://www.mybudget.go.kr/bsnsPropse/bsnsPropseMain>.

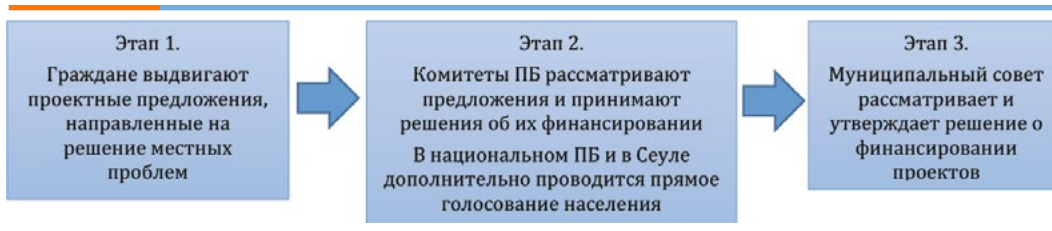
сеивают, либо передают в администрацию. Предложения оформляются и подаются онлайн или офлайн в зависимости от технологических возможностей муниципалитета.

Этап 2. После того, как все предложения собраны и прошли предварительный отбор, их коллективно рассматривают. В большинстве муниципалитетов создаются так называемые Комитеты ПБ (см. следующий раздел), которые включают в себя волонтеров и граждан, рекомендованных местным советом, мэром или НПО. Комитет берет на себя рассмотрение и подготовку рекомендаций по полученным предложениям.

В практиках ПБ в Сеуле и на национальном уровне для ранжирования проектов и подготовки окончательных рекомендаций кроме членов Комитета ПБ участвуют граждане и Сеула и страны в целом путем онлайн голосования (см. следующий раздел).

Этап 3. Муниципальный совет рассматривает подготовленный ранжированный список и принимает окончательное решение по включению в бюджет проектных решений, предложенных Комитетом ПБ и населением.

Рисунок 2. Типовой годовой проектный цикл ПБ в Южной Корее



Управление практикой ПБ

Все практики ПБ в определенной мере вовлекают граждан в принятие решений по проектам. В каждом случае муниципалитет сам выбирает механизм такого вовлечения. Как правило, в большинстве случаев применяется один из трех механизмов: комитеты ПБ (примерно 56% случаев), общие собрания членов общины (34%) или общественно-частные советы (10%).

Используется два варианта отбора членов комитетов ПБ. В первом случае граждане по своей инициативе подают заявки на участие в комитете (онлайн или офлайн), после чего администрация муниципалитета отбирает членов комитета случайным образом с учетом установленных Постановлением МО критериев/квот: возраст, пол, принадлежность к уязвимым группам (как правило, группы людей с ограниченными возможностями и/или этнические меньшинства), территория проживания и т.д.

Второй вариант — получение рекомендаций со стороны местного совета или мэра, общего собрания населения, НПО. Квоты для этих сторон тоже устанавливаются Постановлением. Общественно-частные советы — это комитеты, включающие в себя сотрудников администрации и привлеченных волонтеров (представителей гражданского общества).

В некоторых общинах (чаще в больших, например, в городах прямого подчинения или в провинциях) процесс обсуждения и приоритизации проектов имеет несколько стадий, в которых применяются разные механизмы. Например, в дополнение к комитетам ПБ практикуются общие собрания населения или создаются общественно-частные советы, которые, в частности, берут на себя



Запуск работы комитета национального ПБ.
Источник: <https://www.mybudget.go.kr>.

предварительную обработку и отсев проектных предложений. Так, в Сеуле²⁹ обсуждение и окончательное ранжирование осуществляет городской комитет ПБ, в который входят от 212 (2012 год) до 300 (2018 год) человек. Из них 25 рекомендованы мэром или депутатами городского совета, остальные случайным образом (с учетом квот по полу, возрасту и районам города) выбираются от граждан, прошедших тренинг в открытой для всех желающих Школе ПБ.

Кроме городского комитета ПБ созданы также территориальные общественно-частные Вспомогательные комитеты ПБ (10 комитетов в 2018 году), состоящие из членов городского комитета ПБ, специалистов администрации и независимых экспертов. Вспомогательные комитеты совместно с соответствующими подразделениями администраций города и городских районов проводят техническую экспертизу проектов и готовят рекомендации для городского комитета ПБ.



Работа комитета национального ПБ.
Источник: <https://www.mybudget.go.kr/>.

Аналогичный механизм используется и в практике ПБ на национальном уровне – комитет ПБ включает в себя до 450 человек. Они делятся на четыре тематические группы: социальное обеспечение, экономика, социальная сфера и государственное управление. 400 членов комитета здесь также избираются по жеребьевке на квотной основе (пол, возраст, профессия, уровень образования), а дополнительные 50 мест распределяются среди представителей социально уязвимых групп.

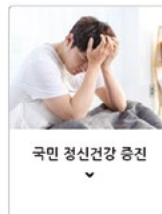
В дополнение к вышеописанному в практиках ПБ на национальном уровне и в Сеуле используется еще один механизм. Здесь работа комитетов ПБ по обсуждению и ранжированию проектов дополняется онлайн обсуждением и прямым голосованием всего населения (соответственно, всей страны и Сеула). Для голосования используется государственная система онлайн-голосования. В практиках ПБ на национальном уровне голоса членов комитета ПБ и населения учитываются в

²⁹ <http://english.seoul.go.kr/get-to-know-us/city-hall/budget/participatory-budget-system/>

문제해결형 참여

토론평이 종료되었습니다. (~4월15까지)

국민참여예산에 관심을 가져주셔서 감사드립니다. (참여한 이력은 확인이 가능합니다.)



Тематические онлайн-обсуждения (оживление экономических мер для пожилых и женщин, проблема насилия, ментальное здоровье, еда будущего).

Источник: <https://www.mybudget.go.kr/>.

соотношении 50 на 50. В рамках сеульской практики проводится более сложный подсчет: 30% — голоса членов Комитета ПБ, 50% — голоса населения, 10% — голоса граждан, прошедших тренинг в Школе ПБ (см. выше), и 10% — инициаторы проектов.

Муниципалитеты, как правило, выделяют небольшое число сотрудников для управления практикой ПБ. По результатам обследования, в 89% случаев выделяется один человек, в 8% — два человека, а в остальных случаях — от трех до восьми. Почти всегда — в 98% случаев — эти сотрудники параллельно выполняют и другие обязанности³⁰.

Муниципалитеты выделяют определенные средства и для стимулирования участия граждан в мероприятиях практики. Такими стимулами могут быть небольшие суммы для оплаты консультационных услуг, бесплатный транспорт, еда для участников мероприятий и т.д.

³⁰ Kim S., Lee J., Junesco L. Participatory Governance and Policy Diffusion in Local Governments in Korea: Implementation of Participatory Budgeting. KDI, 2016.

В редких случаях (2-3%) муниципалитеты получают небольшую финансовую помощь от вышестоящих администраций. Как правило, эти средства используются для обучения персонала и волонтеров.

На финансирование ПБ муниципалитеты в среднем выделяют около одного процента своего годового бюджета.

Некоторые результаты и эффекты ПБ



Проект по созданию зеленой полосы для защиты от загрязнения воздуха.

Источник: <https://www.mybudget.go.kr/>.

Естественно, типы отобранных и реализованных проектов значительно отличаются от муниципалитета к муниципалитету, но в целом по стране по результатам Исследования наиболее приоритетными оказались проекты, направленные на поддержание общественного порядка и безопасности. Кроме того, в пятерку самых востребованных типов проектов вошли: социальное обеспечение; культура и туризм; транспорт; и развитие территорий.

Результаты Исследования показали также, что наиболее важным положительным эффектом с точки зрения представителей администраций является повышение уровня понимания гражданами процессов местного самоуправления и взаимного доверия между гражданами и местной администрацией. В частности, отмечалось, что:

- люди получили более ясное представление о состоянии общественных дел;
- вырос уровень их удовлетворенности политикой предоставления услуг;
- выросло доверие к местной администрации.

Отмечались также факторы, важные для всех участников опроса:

- прозрачность: открытый доступ к информации о бюджете;
- разработка политики предоставления услуг, дружественной к гражданам;
- справедливые и равные возможности прямого участия всех граждан.

Специфика развития ПБ и качество участия населения

Специфика ПБ в Корее состоит в том, что хотя по стране в целом ПБ инициируется и продвигается на уровне президента, правящей политической партии и центрального правительства, и учитывает общий политический и социальный контекст в стране, дизайн и реализация практики ПБ в каждом муниципальном образовании зависит от воли руководителя местного правительства или администрации.

Поскольку конкретная модель и степень участия населения не регламентирована, муниципальная администрация по своему усмотрению решает, проводить ли полноценное ПБ, широко вовлекая институты гражданского общества и граждан в принятие реальных решений, или ограничиться общественными слушаниями и опросами. В принятии решений практически не участвуют избранные местные советы, общественные организации и другие институты гражданского общества. В результате, есть лишь несколько муниципальных образований, которые проводят полноценное ПБ, хотя большинство местных правительств (99,1%) приняли свои постановления о ПБ. Так, одна из самых успешных практик в Корее — ПБ в Сеуле — была запущена и реализована благодаря политической воле мэра Пак Вон Суна, который решил усовершенствовать участие общественности как нового способа управления городом с привлечением не только обычных граждан, но и городских советов, а также

организаций гражданского общества³¹. Такой подход к разработке процесса ПБ может привести к тому, что при смене политического руководства даже для самой продвинутой практики ПБ может нарушиться преемственность и стабильность его процесса.³²

Другим фактором, ограничивающим участие населения, является то, что методика каждого конкретного ПБ разрабатывается чиновниками администраций, которые не готовы отказаться от полного контроля над принятием бюджетных решений. Часто руководитель и значительное число членов комитетов ПБ являются сотрудниками администрации. Кроме того, собрания комитета ПБ зачастую организуются так, как это удобно госслужащим, а не жителям или представителям НПО, входящих в комитет. Собрания обычно проводятся в государственных зданиях (например, в мэрии или районных управах), и именно госслужащие отвечают за подготовку собраний. Поскольку госслужащие сами должны присутствовать на собраниях, они предпочитают не назначать собрания в нерабочее время, в праздничные и выходные дни.

В Акте нет конкретных положений, гарантирующих, что в процесс будут включены представители уязвимых групп населения. Более того, поскольку далеко не всегда политическое руководство муниципалитета заинтересовано в их участии, во многих случаях механизм формирования комитетов ПБ или общественно-частных комитетов таков, что в процессе в основном участвуют люди с хорошим образованием и высоким доходом — то есть те, кто уже обладает определенным влиянием и полномочиями. Таким образом, вовлечение лиц из традиционно недопредставленных групп населения, таких как молодежь, инвалиды и мультиэтнические семьи, также зависит от руководства администрации муниципального образования.

³¹ Park, W., Citizen Participation as a New Mode of Governance for Seoul. *Public Administration Review*, 2015, 75(4).

³² Мэр Сеула Пак Вон Сун скончался в июне 2020 г. После его смерти мэрия заявила, что будет выполнять все запланированные решения Пак Вон Суна и продолжать его курс. См., например, <https://strelkamag.com/ru/article/7-faktov-o-pogibshem-mere-seula>

2.2. Организационная, методическая и финансовая помощь в развитии местных практик ПБ со стороны национальных органов власти: пример Шотландии

2.2.1. Страновой контекст

Уже начиная с XII века, когда в Шотландии начали возникать первые города (burghs), практически во всех населенных пунктах существовали эффективные механизмы самоуправления. К настоящему времени в стране сложилась богатая и устойчивая традиция участия населения в местном са-

моуправлении. Так, по результатам Исследования социальных отношений в Шотландии³³ 80% респондентов считают, что граждане должны участвовать в принятии решения о том, как расходовать деньги на услуги, предоставляемые на местном уровне, и 96% – в принятии решений по планированию и реализации этих услуг. Однако реформа системы местного управления 1996 года (см. Вставку 4), которая фактически упразднила самоуправление на общинном уровне и отдала органы муниципальной власти от общин, поставила такое участие под вопрос.

Социологический опрос, проведенный в 2013 году³⁴, показал, что только 35% граждан Шотландии чувствуют себя причастными к решению вопросов, касающихся их сообществ, в то время как 77% граждан готовы более активно участвовать в принятии таких решений, если для этого будут созданы более эффективные механизмы.

С упразднением общинного самоуправления граждане перестали чувствовать свою причастность к решению местных вопросов, что привело к снижению уровня их участия в местных выборах.

Для политических партий эти факторы стали признаками надвигающегося кризиса местной представительной демократии и стимулом к поиску путей его преодоления. Одним из таких путей и стало партисипаторное бюджетирование.

Важно отметить, что развитие ПБ в Шотландии происходило в период правления Шотландской национальной партии, которая активно поддерживает эти практики. Так же поступают и другие основные политические партии: Шотландская партия зеленых и Партия труда. Последняя даже организовала несколько первых пилотных проектов в области ПБ на уровне местных органов власти. Эта межпартийная поддержка в определенной степени является гарантией того, что ПБ в этом регионе защищено от рисков, связанных со сменой правящих партий.

³³ Marcinkiewicz, A., I. Montagu, and S. Reid. (2016) Scottish Social Attitudes Survey 2015. Edinburgh: ScotCen Social Research & Scottish Government.

³⁴ Ipsos MORI (2014), 'Attitudes to local democracy in Scotland', Retrieved from: <https://www.ipsos.com/ipsos-mori/en-uk/attitudes-local-democracy-scotland>

Институциональные изменения в местном самоуправлении, дистанцировав органы самоуправления от местных сообществ, в определенной степени способствовали более активному развитию институтов гражданского общества, основанных на существующих традициях участия граждан в самоуправлении. После подписания Акта 1994 года кроме общинных советов в стране начали активнее создаваться частно-государственные партнерства (в частности, Community

ВСТАВКА 3. АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО ШОТЛАНДИИ

Территория Шотландии — 78 722 км², население — около 5,4 млн человек, население столицы — города Глазго — около 620 тыс. человек.

Для сравнения: Краснодарский край: территория – 76 000 км², население – 5,2 млн человек, население города Краснодара – около 775 тыс. человек (2012 год).

В соответствии с «Актом о местном управлении 1994 года» с апреля 1996 года в Шотландии введена одноуровневая система местного самоуправления: территория страны разделена на 32 территориальных муниципальных образования (council areas) под управлением выборных территориальных советов, на которые возложены все функции, связанные с местным самоуправлением.

Население этих муниципальных образований составляет от 22 тыс. человек (остров Оркни) до 620 тыс. человек (Глазго). В среднем, население одного муниципального образования — около 170 тыс. человек. Кроме того, в стране существует 1369 общин (т.е. в среднем более 40 общин на один муниципалитет), которые были созданы в 1975 году «Актом о местном самоуправлении 1973 года» и являлись нижним уровнем двухуровневого местного самоуправления. В 1996 году они были упразднены как часть системы местного самоуправления, и все их прямые функции, связанные с местным самоуправлением, были переданы территориальным советам. Однако общины и сейчас имеют право создавать свои «общинные советы» (возможно, один «совет» на несколько общин), которые на законных основаниях «имеют право предпринимать любые действия, направленные на развитие своих общин».

Planning Partnerships – партнерства общинного планирования), 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 местных практик ПБ в Шотландии иницируются и реализуются именно этими структурами гражданского общества.

В целом, данные опросов свидетельствуют о росте гражданского участия по стране: 55% – в 2009 году; 61% – в 2013 году; 69% – в 2015 году.³⁵

2.2.2. Возникновение, пилотные проекты и эволюция практик ПБ

Партисипаторное бюджетирование в Шотландии практикуется относительно недавно — примерно с 2009/2010 годов. Можно считать, что первой практикой здесь является проект в городском районе Гованхилл (Govanhill) в юго-восточном Глазго, ход реализации и результаты которого были оценены командой исследователей Центра здоровья населения Глазго³⁶. В 2008 году этот район был выбран в качестве одной из территорий реализации шотландской национальной программы 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

³⁵ Marcinkiewicz A, Montagu I., Reid S. (2016) Scottish Social Attitudes survey 2015. Edinburgh: ScotCen Social Research & Scottish Government.

³⁶ См., например, Harkins C, Egan J. The role of participatory budgeting in promoting localism and mobilising community assets. Glasgow: GCPH; 2012.

доступа к услугам здравоохранения. Для смягчения этих проблем района Партнерство общественного планирования в Гованхилле в 2009 году разработало несколько инновационных мероприятий и подходов. Одним из таких подходов было использование средств Equally Well для создания и запуска в Гованхилле пилотного ПБ: в 2010 году группе Govanhill Community Action (GoCA) было выделено 200 тыс. фунтов стерлингов для реализации пилотной практики ПБ.

В упомянутом выше разделе исследования не только подробно проанализирован этот проект ПБ, но и сформулирована та роль, которую ПБ могло бы сыграть в мобилизации граждан и общественных институтов, содействуя их сотрудничеству, позволяя делегировать принятие решений и наделять общество большими полномочиями. Кроме прочего, авторы рекомендовали ежегодно выделять 1% бюджетных средств на проекты ПБ, что в дальнейшем и было сделано правительством (см. пункт 2.2.3). Выводы и рекомендации, сделанные этой группой, как и несколькими другими институтами (в частности, правительственной Комиссией по оказанию государственных услуг³⁷ и PB Partners³⁸), легли в основу стратегии правительства Шотландии по развитию ПБ.

Почти одновременно с проектом в Гованхилле было запущено еще несколько пилотных проектов ПБ³⁹.

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 округах Шотландии: Гленрот в Файфе, Овертон в Южном Ланаркшире, Форжвуд в Северном Ланаркшире, Данблейн в Стерлинге и Стейни Хилл в Шетланде. Всего на проекты было выделено 100 тыс. фунтов стерлингов.

³⁷ The Scottish Government. Commission on the Future Delivery of Public Services.

<http://www.scotland.gov.uk/Publications/2011/06/27154527/0>

³⁸ <https://pbpartners.org.uk>

³⁹ См., например, Participatory Budgeting Projects in Scotland:

<http://www.communityscot.org.uk/media/resources/Features/PB/PB%20in%20Scotland%20Report%20-%20FINAL.pdf>

В Файфе проект был реализован Партнерством по обеспечению общественной безопасности с целью преодолеть антиобщественное поведение отдельных граждан при взаимодействии с общиной.

В Южном Ланаркшире пилотный проект позволил муниципальному совету продолжить разработку модели «Позитивных сообществ», вовлекая в это различные группы жителей общин, с тем чтобы определять местные приоритеты и оптимизировать расход ресурсов.

Партнерство Северного Ланаркшира: пилот должен был укрепить структуры планирования развития местного сообщества. Жителям впервые была предоставлена возможность принимать решения о распределении общественных средств, что способствовало укреплению отношений между жителями и организациями, действующими на территории муниципалитета.

В Стерлинге Партнерство по обеспечению общественной безопасности реализовало в Данблейне проект, который должен был побудить молодых людей с антисоциальным поведением — и тех, кто находится на грани того, чтобы попасть в их число, — взять на себя ответственность за свое поведение. Другой его целью было дать молодым людям возможность получить положительный опыт взаимодействия с сообществом, в котором они живут.

Шетландские острова: пилотный проект позволил Общинной ассоциации Северного Стейни-Хилла при поддержке муниципального совета Шетландских островов предпринять усилия по укреплению чувства общности в регионе и улучшить понимание между отдельными группами в сообществе, позволив им самим определять и решать свои проблемы.

Еще один интересный пилотный проект был запущен в октябре 2011 года в общине Гленротс, муниципалитет Файф. Муниципальным советом Файфа Молодежному форуму Гленротса было выделено 30 тыс. фунтов. Проектные предложения принимались от молодежных групп и организаций, работающих с молодежью в возрасте от 10 до 25 лет. Цель проекта заключалась в том, что-

бы идеи молодых людей были услышаны и приняты их сверстниками. Предложения были направлены на то, чтобы сформировать позитивный образ молодых людей в обществе и СМИ; сделать район Гленротс лучшим местом для жизни молодежи и сообщества в целом; побудить молодое поколение к активному участию в принятии решений, касающихся жизни их сообщества; помочь молодым людям чувствовать более комфортно и творчески участвовать в выявлении проблем, касающихся молодежи в Гленротсе.

После запуска пилотных проектов параллельно с изменениями в сфере государственной политики организации гражданского общества начали оказывать более активную поддержку практикам ПБ. Среди них в первую очередь можно назвать Шотландское общество электоральных реформ⁴⁰, Комиссию за справедливый доступ к политическому влиянию Фонда Рейда⁴¹, а также Oxfam и Шотландский совет добровольческих организаций⁴² (Scottish Council for Voluntary Organisations, SCVO).

Важную роль также сыграли консультационные компании и группы (например, Рабочая группа ПБ — PB Working Group, см. пункт 2.2.3 настоящего документа) и учебные заведения. В частности, в 2014 году Эдинбургский университет разработал и реализовал программу повышения потенциала для Партнерства общественного планирования города Глазго. В работу включилась даже Церковь Шотландии, которая реализовала и продолжает реализовывать программы ПБ, и с этой целью разработала и запустила соответствующий сайт⁴³.

Кроме инициативы самих муниципалитетов, общинных советов и институтов гражданского общества, большую роль в развитии ПБ сыграла политическая воля правительства Шотландии. Во Вставке 4 приведены выдержки из выступления Кевина Стюарта, который в 2016 году был министром по делам местного самоуправления и жилищного строительства Шотландии.

⁴⁰ <http://www.electoral-reform.org.uk/democracy-max/>

⁴¹ <http://reidfoundation.org/portfolio/government-by-the-people/>

⁴² <https://scvo.org.uk>

⁴³ https://www.churchofscotland.org.uk/speak_out/doing_politics_differently/participatory_budgeting

Важным событием в развитии ПБ стала Шотландская конференция по партисипаторной демократии 2012 года, которая собрала представителей общественных организаций, активистов и официальных лиц и на которой Правительство Шотландии представило свое видение развития ПБ в Шотландии.

В 2014 году ПБ было одной из основных тем, вынесенных на обсуждение на Национальной конференции по общественному планированию и на Форуме шотландских лидеров, где собралось порядка двухсот лидеров государственного сектора.

ВСТАВКА 4. ИЗ ОБРАЩЕНИЯ КЕВИНА СТЮАРТА, МИНИСТРА ПО ДЕЛАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ЖИЛИЩНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА ШОТЛАНДИИ. 25 ИЮЛЯ 2016 ГОДА.

В течение последних двух лет правительство Шотландии активно поддерживает усилия по развитию ПБ. Наше дополнительное финансирование фонда «Выбор Сообществ» в размере 530 тыс. фунтов в январе 2016 года означает, что за последние шесть месяцев более четырех тысяч человек, сотни общественных групп приняли участие в более чем 50 мероприятиях ПБ. К настоящему времени местное население уже распределило более чем 1 млн фунтов из этого фонда.

...Мы стремимся к тому, чтобы местные органы власти выделили по крайней мере 1% своего бюджета на ПБ. Это десятки миллионов фунтов, которыми будут распоряжаться местные жители.

...Я недавно согласовал национальную программу поддержки ПБ в 2016-2017 годах. Она позволит предоставить местным органам власти и сообществам постоянную консультационную поддержку и обучение, онлайн-инструменты для участия населения и программы оценки, а также поддерживать национальный сайт по ПБ. Она также включает в себя поддержку НГО, создание сети практик ПБ и финансирование программы по развитию местного потенциала для Шотландии.

...Расширение возможностей общин остается приоритетом для правительства Шотландии. Оно происходит параллельно и тесно переплетено с реформой системы государственных услуг в Шотландии.

Источник: <https://pbscotland.scot/blog/2016/7/22/a-message-from-the-minister>.

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)⁴⁴.

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 страны, от столицы до небольших городков. В 2014 году их было около двадцати. На карте на Рис. 3 показаны территории реализации 53 практик ПБ в 2016 году. В настоящее время в Шотландии реализуется более 200 практик (208 по состоянию на август 2019 года, см. Рис. 4).

Рисунок 3. Практики ПБ в Шотландии, 2016 г.

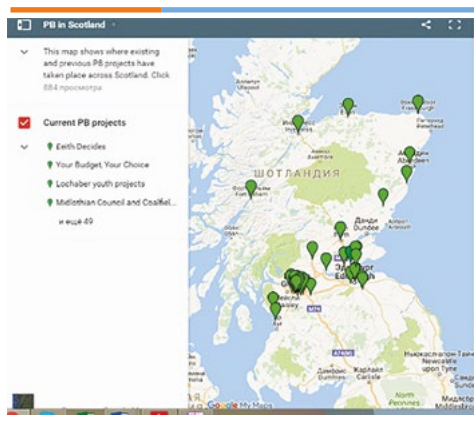


Рисунок 4. Практики ПБ в Шотландии, август 2019 г.



Источник:

<https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1sVAnEJMJOz2uAyBYgHeU9nYhHmE>
<https://pbscotland.scot/map/>

⁴⁴ <https://www.opengovernment.org.uk/scotlands-2017-subnational-action-plan/>

2.2.3. Национальная программа поддержки ПБ

Бурное развитие ПБ в 2009-2014 годах, первые извлеченные уроки и наработанный опыт послужили основой для разработки и принятия национальной программы поддержки ПБ. Национальная программа Шотландии предполагает два взаимосвязанных направления деятельности: 1) софинансирование муниципальных (общинных) практик ПБ; и 2) создание/развитие инфраструктуры ПБ.

Последнее включает в себя разработку необходимых инструментов для партнеров-практиков ПБ, в том числе методических материалов, учебных ресурсов, стандартных форм, и т. д.; содействие в развитии цифровой инфраструктуры, необходимой для успешной реализации местных проектов ПБ; проведение исследований, подготовку аналитических материалов и отчетов; методическую поддержку, консультирование и развитие потенциала всех партнеров-практиков и представителей благополучателей ПБ; содействие развитию горизонтальных связей и обмену информацией между участниками ПБ на местах.

В то же время, программа не предполагает реализации конкретной практики ПБ непосредственно государственными институтами, когда конкретные проектные предложения иницируются, анализируются, отбираются и финансируются непосредственно государственными структурами национального уровня.

Вехой на пути реализации правительственной стратегии развития ПБ стало соглашение, подписанное⁴⁵ в октябре 2017 года между правительством Шот-

⁴⁵ См., например: <https://news.gov.scot/news/more-choice-for-communities>

ландии и Ассоциацией местных органов власти Шотландии, которое вывело ПБ в Шотландии на новый уровень. Этим рамочным соглашением закреплено обязательство местных органов власти внедрить ПБ в качестве способа работы и предусмотрено, что к 2021 году по меньшей мере 1% всех местных бюджетов будет израсходован с использованием механизма ПБ. Для Шотландии это означает, что как минимум 100 млн фунтов стерлингов будет распределено через совещательное участие сообщества. Предусмотрено также, что менеджер по развитию ПБ от COSLA вырабатывает соответствующую политику местного управления и партнерства, привлекая членов территориальных советов, управляющих и администраторов к выработке и формированию лучших практик, а также и обмену опытом. Целью соглашения является содействие более активному участию граждан в принятии решений на местном уровне, выходящему за рамки простых консультаций и опросов, для чего необходимо, чтобы новый подход проник во все уровни государственного и местного управления и охватил все сферы услуг, от которых зависит повседневная жизнь сообществ в Шотландии.

Платформа PB Scotland

Важным шагом в направлении реализации Программы послужило создание интернет-платформы PB Scotland (<https://pbscotland.scot>), которая была разработана Шотландским центром развития сообществ (Scottish Community Development Centre, SCDC) по заказу правительства. Платформа PB Scotland представляет собой центр для сбора, изучения и обмена информацией о большой работе, которая выполняется в рамках ПБ по всей Шотландии. Она предоставляет регулярно обновляемую информацию о событиях, планируемых мероприятиях, политике и ресурсах, имеющих отношение к ПБ в Шотландии, демонстрирует и распространяет лучшие примеры реализуемых практик ПБ. Здесь же можно найти отчеты по исследованиям, проводимым в рамках национальной программы ПБ, и другие аналитические материалы.

Рабочая группа ПБ

Другим важным шагом было создание правительством в 2014 году общественной Рабочей группы ПБ, которая собирается раз в два месяца и готовит для правительства советы и рекомендации по ключевым вопросам развития ПБ. Ее основная задача — мониторинг развития ПБ в Шотландии, координация с другими инициативами по развитию сообществ, консультирование всех партнеров по вопросам развития инфраструктуры ПБ. В группу входят представители национальных организаций, работающих с сообществами, ученые, эксперты в области ПБ, представители гражданского общества, местных властей и центрального правительства. Рабочая группа ПБ активно использует ресурс PB Scotland.

Фонд общественного выбора

В 2015 году все 32 муниципальных округа Шотландии получили предложение правительства об экспертной поддержке, направленной на повышение их осведомленности о ПБ. Консультации проводились группой Партнеры ПБ (PB Partners)⁴⁶. Двадцать муниципальных образований приняли предложение и в 2016 году получили возможность участия в этом процессе. Позже 14 из них подали заявки и получили свою долю из выделенных правительством 530 267 фунтов, что помогло им начать или поддерживать свою деятельность в сфере ПБ. В результате за первые 3 месяца 2016 года было проведено около 50 мероприятий ПБ.

В 2016-2017 годах, учитывая опыт сотрудничества с местными властями и гражданским обществом в 2015 году и постоянно растущий интерес к ПБ, правительство заявило о создании Фонда общественного выбора (Community Choices Fund) с бюджетом в размере 2 млн фунтов для поддержки ПБ. Ресурсы Фонда были доступны для всех органов власти и общин. На сайте правительства были размещены Руководство для пользователей, форма заявки, инструкции, отчеты о реализации и т. д.⁴⁷

⁴⁶ Партнеры ПБ: <https://pbpartners.org.uk>

⁴⁷ <https://www.gov.scot/publications/community-choices-fund-guidance-and-application-forms/>

Одна из основных целей, поставленных перед Фондом — содействие правительству, COSLA, местным органам власти и другим партнерам, вовлеченным в ПБ, в выполнении соглашения о том, что к 2021 году по меньшей мере 1% всех местных бюджетов будет израсходован на цели реализации ПБ.

В первый год тридцать три заявителя получили из фонда 1,7 млн фунтов в качестве софинансирования своих проектов. Оставшиеся 300 тыс. фунтов были использованы для национальной программы технической поддержки местных практик ПБ. Это привело к тому, что в 2016-2017 годах было реализовано уже 122 практики ПБ. В голосовании по выбору проектов в рамках этих практик приняло участие свыше 39 тысяч человек, и 1 352 местных проекта были успешно отобраны и профинансированы. Общая стоимость проектов с учетом всех источников финансирования составила 2,6 млн фунтов.

В 2017-2018 годах правительство объявило о выделении 2 млн фунтов для Фонда общественного выбора. На софинансирование проектов было выделено 1,5 млн фунтов, остальные 500 тыс. фунтов были направлены на программу технической поддержки ПБ.

Софинансирование для своих практик получили 34 заявителя: 17 органов местной власти и 17 общинных организаций (Фондом было принято решение финансировать одинаковое число заявок от органов власти и от общественных организаций). Для участников программы было организовано 526 публичных мероприятий, которые посетили около 21 тысячи человек. В голосовании по выбору проектов в рамках этих практик участвовали уже 57 721 человек. Из 1 713 выдвинутых проектов были отобраны и профинансированы 1 069. Общая стоимость проектов (все источники финансирования) также существенно выросла и составила около 3,43 млн фунтов.

Для софинансирования проектов в 2018-2019 годах из национального бюджета было выделено 750 тыс. фунтов.

Правила, определяющие, кто и как может получить финансовую помощь из Фонда, зафиксированы в Руководстве для пользователей. В частности, определено, что:

- Средства Фонда доступны для общинных советов (см. Вставку 4) и общинных организаций. Общинные советы при этом должны иметь согласованную с муниципальными властями учредительную схему, устав и банковский счет. Общинные организации должны иметь документальное подтверждение того, что большинство их членов принадлежат к общине, что они открыты для всех других членов общины, что организация им подконтрольна, и что ее имущество и средства используются во благо общины.
- Можно запрашивать сумму от 20 до 100 тыс. фунтов (из доступных в 2018-2019 годах 750 тыс. фунтов). Эта сумма должна включать в себя как средства для финансирования отдельных проектов, так и операционные расходы, связанные непосредственно с реализацией ПБ (организация мероприятий с участием населения и т. д.). Софинансирование со стороны заявителя не обязательно, но приветствуется, в том числе и дополнительными конкурсными баллами.
- Заявитель должен назначить сотрудника или волонтера для участия в тренинге, финансируемом правительством. Представители успешных заявителей должны принять участие в обучении, целью которого является помощь заявителям в эффективном планировании и реализации процесса ПБ.
- Заявки оцениваются по следующим взвешенным критериям:
 - Связь с общиной (30%): каким образом предполагается напрямую вовлечь граждан в процесс принятия решений? Каким видится воздействие проекта на общину, и как оно будет измеряться?

- Общие результаты (20%): как проект будет способствовать сотрудничеству и партнерской работе (1) между членами сообщества/жителями населенного пункта и (2) между муниципальной организацией и другими учреждениями.
- Преодоление неравенства (25%): как проект позволит участвовать в процессе всем слоям общества; как он может способствовать вовлечению групп или отдельных лиц, которые обычно сталкиваются с препятствиями на пути к участию в социальной жизни.
- Устойчивость (25%): что будет предпринято, чтобы и в дальнейшем поддерживать участие сообщества в принятии решений; как планируется оценивать весь процесс и извлекать из него уроки?

Заявки оцениваются в два этапа:

- Первоначальный отсев проводится сотрудниками министерства местного самоуправления и жилищного строительства Шотландии, чтобы обеспечить соответствие вышеизложенным критериям;
- Прошедшие отсев заявки оцениваются комиссией, включающей в себя представителей от Рабочей группы ПБ и правительства.

Кроме софинансирования местных практик ПБ значительная часть средств Фонда общественного выбора используется для развития всей инфраструктуры ПБ в стране.

Исследования, аналитика

За счет средств Фонда выполняются исследования и готовятся аналитические материалы, касающиеся прогресса в развитии практик ПБ и их воздействия на различные аспекты социальной жизни в стране. Одним из таких фундамен-

тальных исследований является опубликованная в 2019 году «Оценка партисипаторного бюджетирования в Шотландии в 2016-2018 годах»⁴⁸. Исследование было выполнено университетом Глазго-Каледония по заказу правительства и сфокусировано на влиянии ПБ на местные сообщества, социальные услуги и связанные с ними службы, развитие демократии на уровне местных сообществ и решение/смягчение проблемы неравенства в обществе.

Использование цифровых технологий



Муниципальный совет Файф: «Oor Bit», 2016 г. 99 из 166 идей поданы онлайн, 40% из 1406 участников голосования проголосовали онлайн.

Источник: Презентация Kelly McBride. The Democratic Society.

В рамках национальной программы ПБ в 2015 году правительство Шотландии поручило международной консультационной компании Демократическое сообщество (Democratic society⁴⁹, Demsoc) подготовить рекомендации по внедрению цифрового ПБ и определить набор инструментов, которые могут использовать территориальные советы и общественные группы по всей Шотландии. После выполнения этой задачи Demsoc было поручено оказать содействие территориальным советам и вовлеченным в ПБ общественным группам во внедрении и использовании информационных технологий в реализуемых ими практиках ПБ. Компания активно работает до сих пор: проводит обучающие мероприятия⁵⁰, помогает с разработкой цифровых платформ всем новым сообществам, готовит аналитические материалы. В начале 2019 года она опубликовала промежуточный доклад «Цифровое партисипаторное бюджетирование в Шотландии

⁴⁸ A. O'Hagan, C.H. O'Connor, C. MacRae and P. Teedon "Evaluation of Participatory Budgeting Activity in Scotland 2016-2018", May 2019:

<https://pbscotland.scot/blog/2019/5/31/scottish-government-publishes-pb-evaluation>

⁴⁹ <http://www.demsoc.org>

⁵⁰ См., например:

<https://pbscotland.scot/blog/2019/2/19/learning-event-digital-pb-monday-25th-march-2019>

в 2016-2018 годах»⁵¹. В частности, в приведенной в этом отчете таблице (см. Таблицу 4) показаны субъекты/проекты ПБ, в которых по состоянию на конец 2018 года используются информационные технологии.

Таблица 4. Развитие цифрового ПБ в Шотландии

Фаза развития цифрового ПБ	Субъект ПБ / Проект
Фаза 1: 2016 г. Предварительный анализ	«Цифровые инструменты и Программа ПБ Шотландии». Отчет о применимости цифровых инструментов для ПБ в Шотландии. Финансировалось правительством Шотландии
Фаза 2: 2016–2018 гг. Территориальные советы и общины запускают и экспериментируют с цифровым ПБ	Городской совет Абердина: «Ты решаешь» Муниципальный совет Абердиншира: «Твой голос - твой выбор» Муниципальный совет Ангуса: «Твой бюджет - твой выбор» Муниципальный совет Эдинбурга и Партнерство района Лейт: «Лейт решает» Муниципальный совет Файф: «Oor Bit» Городской совет Глазго: «Фонд Наша территория» Фонд «Дух Рухилла и Поспилпарк»: «Рынок ДУхов»
Фаза 3-4: с 2017 г. по настоящее время Цифровое ПБ развивается	Муниципальный Совет Аргайл-энд-Бьют: «Растущий гэльский» Муниципальный Совет Аргайл-энд-Бьют: «Фонд поддержки сообществ» Городской совет Данди: «Данди решает» Муниципальный совет Шотландская граница: «Фонд заявок для общин» Муниципальный совет Шетландских островов: «Общины Шетландских островов выбирают»

Источник: <https://www.demsoc.org/2019/02/06/digital-participatory-budgeting-in-scotland-learning-report/>.

⁵¹ <https://www.demsoc.org/2019/02/06/digital-participatory-budgeting-in-scotland-learning-report/>

Кроме аналитических материалов, отчетов, рекомендаций, обучающих и информационных мероприятий, которые доступны для всех желающих, компания на двусторонней основе оказывает поддержку непосредственно субъектам, практикующим ПБ: помощь в выборе, адаптации и тестировании цифровых платформ, продвижении проектов через социальные сети, выборочном участии в офлайн-мероприятиях с привлечением населения для предоставления необходимых консультаций. По приведенным в отчете цифрам видно, что сразу после запуска цифровых платформ количество как поданных идей/заявок, так и участников голосования за выдвинутые проекты выросло практически в два раза.

Развитие сети ПБ

Одним из важных направлений развития ПБ, поддерживаемых Национальной программой ПБ, является создание национальной сети (<https://pbscotland.scot/network>) обмена информацией между всеми сторонами, вовлеченными в подготовку, реализацию, мониторинг и оценку практик ПБ. На конец августа 2019 года в сети состояло 986 человек, и это число быстро растет. 516 человек — представители институтов гражданского общества, 51 и 31 — научных кругов и частного сектора соответственно. Всего в сети представлено 573 организации из Шотландии и других стран.

Сеть позволяет получать доступ к учебным и методическим документам, участвовать в местных и национальных учебных мероприятиях (в том числе онлайн), способствует организации прямых контактов членов сети с политиками, помогает регулярно получать по возможности полную информацию о ПБ, распространять среди других членов сети подготовленные материалы и информацию.

Один из инструментов, который активно используется Сетью ПБ — интерактивная онлайн-карта (<https://pbscotland.scot/map>), на которой динамически размещается базовая информация обо всех практиках и проектах ПБ в Шотландии.



Логотип национальной сети ПБ.

Источник: [https://](https://pbscotland.scot/network)

pbscotland.scot/network

2.2.4. Специфические черты реализуемых муниципальных практик ПБ

В настоящее время в Шотландии реализуется более 200 практик ПБ. Они достаточно разнообразны по размерам, охвату групп населения и территорий, применяемым техническим решениям и типологии.

В начале 2019 г. Правительство Шотландии опубликовало отчет⁵², подготовленный Фондом общественного выбора по результатам деятельности в 2017-2018 годах. Итоги деятельности за период 2018-2019 годов на момент подготовки публикации не были подведены, но детальную информацию обо всех новостях, в т. ч. о реализации проектов можно найти на том же сайте. Ниже приводятся некоторые данные из отчета 2017-2018 годов.

- Проекты, финансируемые в рамках ПБ в Шотландии, небольшие: средняя стоимость проекта в 2017 году составила 1,92 тыс. фунтов (2,6 млн фунтов на 1352 проекта). Это связано с большим количеством практик и реализующих их субъектов, большинство из которых — небольшие организации или общинные советы. Примеры проектов см. в Таблице 5 ниже.
- В 2018 году средняя стоимость проектов увеличилась примерно в полтора раза и составила 3,2 тыс. фунтов (около 3,43 млн фунтов на 1 069 успешных проектов).
- Годовой объем финансирования практик ПБ — от 750 до 200 тыс. фунтов. Стоимость отдельных проектов в рамках этих практик составляет от нескольких десятков до 10 тыс. фунтов.⁵³

⁵² <https://pbscotland.scot/blog/2019/3/26/community-choices-17-18-report>

⁵³ <http://whatworksscotland.ac.uk/topics/participatory-budgeting/>

- В 2018 году в голосовании приняли участие 57 721 человек, и по сравнению с 2017 годов данное число увеличилось на 46%. Это произошло в значительной степени благодаря введению онлайн-голосования, однако пока самым популярным способом получить информацию о проектах или общественных мероприятиях остаются торговые киоски на ярмарках и рынках.
- Типология проектов в Шотландии очень разнообразна и фактически охватывает все стороны общественной жизни. Точной статистики нет, однако значительная часть реализованных проектов касается проблем молодежи и граждан с ограниченными возможностями. В частности, об этом свидетельствуют данные Оценки партисипаторного бюджетирования в Шотландии в 2016-2018 годах⁵⁴ по пяти муниципалитетам (см. Таблицу 5).
- Вопросы вовлеченности и равнодоступности:
 - В 13 проектах было отмечено, что во время общественных мероприятий ПБ организовывался уход за детьми или развлечения, чтобы родители могли участвовать в мероприятии.
 - 11 проектов предоставили бесплатный транспорт для посещения мероприятий тем, кто менее мобилен или социально изолирован.
 - В одном из проектов сообщалось о специальном тренинге для членов руководящей группы с целью обеспечения участия членов сообщества этнических меньшинств.
 - Основным фактором обеспечения высокого уровня социальной вовлеченности является проектирование процессов ПБ местными сообществами через руководящие/рабочие группы практики.

⁵⁴ A. O'Hagan, C.H. O'Connor, C. MacRae and P. Teedon "Evaluation of Participatory Budgeting Activity in Scotland 2016-2018", May 2019: <https://pbscotland.scot/blog/2019/5/31/scottish-government-publishes-pb-evaluation>

Таблица 5. Типы проектов в Глазго, Файфе, Южном, Восточном и Северном Айшире в 2016-2017 гг.

Типы проектов	Стоимость, фунты стерлингов	Краткое описание
Родительские советы	1 100	Проведение мероприятия, которое поможет уменьшить стресс и беспокойство перед экзаменом.
Младшие дети	2 274	Покупка 6 мини-планшетов iPad с образовательными приложениями для повышения уровня образования.
	1 000	Обучение детей на свежем воздухе, развитие творчества и любознательности.
Молодежные проекты	2 185	Игровое и учебное оборудование для игрового клуба.
	1 585	Работа с молодежью над постановкой радиопередачи на молодежной радиостанции.
Поддержка пожилых граждан	750	Организация дня открытых дверей и мероприятия для членов группы пожилых граждан.
Начальная школа	4 982	Приобретение современного ИКТ и аудиовизуального оборудования для повышения уровня образования и развития, социальной интеграции и здоровья учеников.
	600	Покупка детских курток для занятий на свежем воздухе.
Средняя школа	1 640	Установка 50 шкафчиков для учеников старших классов.
	400	Приобретение тетрадей для выполнения домашней работы.
Доверие между общинами	1 000	Проведение ежегодного фейерверка для сближения и укрепления связей между удаленными общинами.
	960	Покупка стройматериалов для строительства приподнятых грядок и оплата обучения желающим заниматься обустройством грядок на общинных огородах.
Культурное наследие	550	Оцифровка архивов для облегчения широкого доступа к ресурсам музея с целью привлечения посетителей и стимулирования экономического роста города.
	2 135	Оплата баннеров, листовок и оборудования, аренда помещений для организации культурных мероприятий.
Благотворительность	3 000	Программы образования и занятости: предоставление малых грантов на обучение и тренинги, доступ к рабочим местам лицам, ищущим убежища и беженцам.

Источник: A. O'Hagan, C.H. O'Connor, C. MacRae and P. Teedon "Evaluation of Participatory Budgeting Activity in Scotland 2016-2018", May 2019: <https://pbscotland.scot/blog/2019/5/31/scottish-government-publishes-pb-evaluation>.

- Было отмечено, что сформулированные национальные стандарты участия (см. ниже) являются полезным инструментом для разработки полностью инклюзивных общинных проектов.
- Устойчивость:
 - 14 из 17 местных органов власти, финансируемых через Фонд общественного выбора в 2017/18 годах, заявили, что собираются и в будущем продолжать реализацию ПБ.
 - Пять из них сообщили, что будут работать над достижением целевого показателя 1% бюджета, выделяемого на проекты ПБ.
 - Два муниципалитета отметили, что они будут работать над выделением 1 и более млн фунтов из своего бюджета на развитие ПБ в партнерстве с местными организациями.
 - Шесть местных органов власти выделили дополнительное финансирование из своих бюджетов для продолжения деятельности ПБ.
 - Многие организации гражданского общества, получившие финансирование в 2018 году, планируют продолжать свое участие в ПБ и в следующем году.

Все эти разнообразные практики имеют спектр возможностей и пользуются поддержкой — финансовой, технической, методической и т.д. — со стороны национальных институтов, вовлеченных в ПБ: правительства, консультационных компаний, общественных организаций и прочих. В то же время в стране уже практически сформировался стандарт, которому должны соответствовать эти практики. Он основан на опыте и уроках, извлеченных из почти десятилетней деятельности многочисленных институтов, участвующих в процессе ПБ в самых разных ролях — от практиков, реализующих ПБ, до ученых и представи-

телей правительства. В первую очередь они должны соответствовать национальным нормативно-правовым документам, таким как «Акт об усилении полномочий общин» от 2015 года, который дает дополнительные права общинным институтам и оговаривает новые обязанности государственной власти.

Как правило, эти документы имеют достаточно общий характер и не касаются непосредственно практик ПБ. Кроме них по инициативе правительства или институтов гражданского общества разработаны документы, дополняющие и уточняющие эти акты. В первую очередь, это разработанные Шотландским центром развития общин (SCDC) «Национальные стандарты по вовлечению общин»⁵⁵, которые хоть и носят рекомендательный характер, но устанавливают национальную планку для того, чтобы практика, предполагающая вовлечение населения, и особенно практика ПБ, считалась хорошей.

Как утверждается в преамбуле документа, «Национальные стандарты <...> не предназначены для замены существующих рамок вовлеченности <...> сообщества. Они предназначены для того, чтобы служить в качестве эталона или ориентира для лучшей практики. Они призваны отражать развивающуюся политику, касающуюся участия населения, вовлеченности и расширения прав и возможностей общин в Шотландии». Кроме самого документа, разработаны и выложены в открытый доступ инструкции к стандартам, описание лучших практик, создана бесплатная интернет платформа VOiCE (<http://www.voicescotland.org.uk/>) для планирования, мониторинга и оценки практик вовлечения общин, а также доступны другие материалы и интернет-ресурсы.

Другой важный документ, формулирующий и продвигающий стандарты ПБ — это Хартия ПБ⁵⁶. Хартия разработана совместными усилиями Сети ПБ Шотландии, общинными

⁵⁵ <https://www.scdc.org.uk/what/national-standards/>

⁵⁶ <https://pbscotland.scot/charter>



Хартия ПБ Шотландии.

Источник: <https://pbscotland.scot/charter>

организациями и агентствами по всей Шотландии. Проект Хартии был подготовлен в ходе двух семинаров (в Данди и Глазго), более 70 участников которых приняли участие в подробном обсуждении руководящих принципов и ценностей ПБ. Проект затем был разослан участникам Сети ПБ и другим партнерам для обсуждения тем и формулировок. Было получено и учтено около 60 комментариев. Доработанный вариант был представлен и обсужден на двух вебинарах, а также на семинарах в Эдинбурге и Глазго.

Хартия ПБ устанавливает семь параметров, которые определяют, каким должно быть справедливое и качественное ПБ:

- Справедливость и инклюзивность. Гарантированная и равная для всех возможность участвовать в жизни общины.
- Участие. Любой член общины должен иметь возможность участвовать в каждом этапе цикла ПБ.
- Совещательный характер. Практика ПБ содействует всем членам общины в доступе к информации, дает им возможность обмениваться идеями, помогает услышать друг друга и научиться рассматривать различные точки зрения.
- Расширение возможностей. ПБ дает людям и общинам полномочия решать, что для них важнее всего и как лучше всего использовать общественные деньги.
- Творческий подход и гибкость. Процессы ПБ спроектированы таким образом, чтобы людям было легко и интересно в них участвовать. Для достижения наилучших результатов используется сочетание очных встреч и онлайн-инструментов.

- Прозрачность. Каждый участник процесса должен иметь возможность понять, почему и как принимаются решения, а также каковы результаты этих решений.
- Часть нашей демократической системы. ПБ является центральной частью демократической системы в Шотландии и должна быть стандартной практикой принятия бюджетных решений, влияющих на сообщества. ПБ должно быть обеспечено ресурсами и включено в бюджетный процесс.

Во Вставке 5 для примера кратко представлен один из этих стандартов — «Совещательный характер».

ВСТАВКА 5. СТАНДАРТ «СОВЕЩАТЕЛЬНЫЙ ХАРАКТЕР (ДЕЛИБЕРАТИВНОСТЬ)»

ПБ содействует общинам в доступе к информации, в обмене идеями и в том, чтобы слушать друг друга и быть готовым рассматривать различные точки зрения.

Обмен идеями и взглядами помогает гражданам лучше понять различные процессы и ведет к информированному диалогу о том, что благоприятнее для общины в целом.

Мы считаем, что ПБ соответствует этому стандарту, если:

- Информация, нужная гражданам для принятия осознанного решения, доступна на всех этапах процесса ПБ;
- Участники мероприятий ПБ сообщают о том, что стали лучше понимать проблемы групп и отдельных граждан в их собственных и других общинах;
- Используются механизмы, которые позволяют людям выражать свои взгляды и стимулируют обсуждение;
- Идеи, приоритеты и решения о том, как тратить деньги, достигаются путем публичных обсуждений и учитывают различные взгляды.

В целом, партисипаторное бюджетирование в Шотландии — это впечатляющий конгломерат самых разнообразных практик, связанных с различными демографическими, этническим и прочими группами, распространяющихся на различные географические территории, и реализуемых самими различными субъектами. Все эти практики так или иначе поддерживаются Национальной программой ПБ, хотя и полностью автономны. Фактически, единственное, что их в определенной степени объединяет — это соответствие изложенным выше стандартам.

2.3. Реализация практик ПБ на национальном уровне и поддержка муниципальных практик: пример Португалии

2.3.1. Страновой контекст

В Португалии, где сегодня внедрены несколько практик ПБ национального уровня, используются оригинальные подходы к диверсификации возможностей участия для максимально широкого охвата разных аудиторий в масштабах страны, накоплен многолетний опыт реализации самых разнообразных практик ПБ на местном уровне.

ПБ появилось в стране в 2002 году. За последующие несколько лет около половины муниципалитетов присоединились к реализации практик участия граждан в принятии бюджетных решений. С 2017 года в стране запущено ПБ на национальном уровне.

ПБ в Португалии возникло и развивалось на фоне структурного кризиса, который привел к тому, что граждане, недовольные работой демократических институтов, отстранялись от участия в политических процессах. На протяжении нескольких лет росло несоответствие между большим объемом ответственности муниципальных органов власти и скромными финансовыми возмож-

ВСТАВКА 6. АДМИНИСТРАТИВНО — ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО ПОРТУГАЛИИ

Территория Португалии — 92 226 км². Население 10,2 млн человек. Население столицы — Лиссабон — около 560 тыс. человек.

Состоит из двух автономных регионов (островные территории Азорские острова и Мадейра) и 18 округов, которые подразделяются на 308 муниципалитетов. Во главе административной структуры находятся президент и национальное правительство.

Муниципалитеты — основная административно-территориальная единица в системе самоуправления Португалии. Их представительными органами являются муниципальные ассамблеи, состоящие из председателей общинных советов и равного им числа членов ассамблеи, избираемых населением муниципалитета. Исполнительным органом муниципалитета является Муниципальная палата, состоящая из председателя Муниципальной палаты и членов правления. Муниципалитеты, в свою очередь, делятся на 3 092 общины (или «прихода», *freguesia*). В последних есть органы самоуправления — Ассамблея и Общинный совет, но их полномочия достаточно ограничены.

ностями, не позволявшими удовлетворить растущие потребности граждан. В 2014 году, согласно Европейскому социальному исследованию, Португалия была страной с самым низким уровнем доверия политической системе в Европе. Так, 39,1% респондентов отметили, что политическую элиту совершенно не интересует то, что думают простые люди, 26,2% скептически оценивали действия парламента, 40,7% заявили, что не доверяют политикам.⁵⁷ Частично утрате доверия способствовал финансовый кризис и последовавшее введение аудита со стороны Евросоюза, Европейского центрального банка и Международного валютного фонда.

Согласно классификации португальского исследователя Нельсона Диаса, партисипаторные практики на заре своего появления в Португалии могли быть условно поделены на две группы:

- а) практики «избирательного слушания», где граждане играют консультативную роль, могут высказывать свои пожелания, но не имеют права принимать окончательных решений о бюджетных расходах,
- б) практики ПБ, где граждане наделены полнотой возможностей принятия решений: сами выдвигают и обсуждают идеи и путем голосования выбирают лучшие проекты, которые затем реализуются муниципальными органами власти.

В небольших муниципалитетах чаще использовался первый подход, не предполагающий передачу власти гражданам, тогда как в крупных муниципалитетах с большой территорией чаще внедрялось классическое ПБ.

Эту разницу можно объяснить типом расселения. В условиях, когда местные сообщества расселены на большой территории, механизмы ПБ позволяют частично компенсировать недостаток физического общения и обсуждений, тогда как в небольших поселениях органы власти достаточно хорошо понима-

⁵⁷ Диас Н., Джулио С. Следующие 30 лет партисипаторного бюджетирования начинаются сегодня. // Надежда на демократию: 30 лет партисипаторного бюджетирования в мире. Oficina, 2018. — стр.20.

ют запросы и потребности жителей, отводя последним лишь консультативную роль. В последние годы, однако, наблюдается дрейф в сторону практик классического ПБ.

Согласно многолетнему мониторингу практик ПБ, который проводится в Кашкайше, Аленкере и некоторых других городах, наблюдается положительная динамика восстановления доверия к органам власти, организующим ПБ. В то же время португальцы хорошо понимают разницу между ПБ и предвыборными кампаниями, поэтому на доверие к институту выборов оно не оказывает влияния.

2.3.2. Возникновение, пилотные проекты и эволюция практик ПБ

Ключевой политической силой, которая инициировала запуск большинства португальских практик, стала Социалистическая партия. Так, с 2002 по 2005 год практики ПБ реализуются в муниципалитетах в центральной и южной частях страны, в частности, в округе Сетубал, где Социалистическая партия лидирует во власти. С 2006 года появляются новые центры инноваций в Лиссабоне, округах Бежа, Фару, Брага и Сантарем. По своему дизайну практики все чаще эволюционируют от консультаций к полноценным делиберативным процедурам, где граждане наделены всей полнотой прав принимать решения. Количество практик неуклонно растет: в 2014 году в Португалии реализовывалось 118 муниципальных практик⁵⁸, к 2018 году их количество возросло до 238.

⁵⁸ “Participatory democracy: Portugal’s new frontier”. OECD web-page: www.oecd.org/portugal/participatory-democracy-portugal-new-frontier.htm

В Португалии наблюдается активизация участия граждан в ПБ на фоне снижения явки на выборах. Это свидетельствует о большом интересе к механизмам прямого участия, а также может быть связано с тем, что проекты ПБ, в отличие от политиков в представительных органах власти, выбираются ежегодно. При этом в годы выборов процессы ПБ нередко ставятся муниципалитетами на паузу, что может быть связано как со стремлением защитить ПБ от использования в предвыборных электоральных целях, так и с риском того, что бюджет на следующий год, принятый новыми официально избранными властями, не будет включать финансирование ПБ. В некоторых муниципалитетах сохраняется непрерывность и преемственность реализации ПБ, однако таковых меньшинство. В период с 2002 по 2017 год почти 95% практик ПБ на местном уровне и более 98% молодежных практик по продолжительности соответствовали одному электоральному циклу и длились от одного до четырех лет.

Важное значение для эволюции португальского ПБ имело использование электронных платформ. В первые годы они активно тиражировались и способствовали росту популярности практик гражданского участия, вместе с тем создавая иллюзорное представление о том, что ПБ — это простая и линейная инициатива, которая может быть легко масштабирована без потери качества. В определенный момент даже сложилось впечатление, что достаточно создать сайт, где люди будут публиковать свои идеи, обсуждать их и голосовать. IT-компании создавали типовые платформы «под ключ», которые можно было запустить за один день.

Подобные «быстрые» решения упускали из виду такие важные элементы устойчивости, как методическая подготовка команд, социологический и демографический анализ населения, планирование общественных кампаний по привлечению жителей к участию, внедрение системы мониторинга и оценки. Впоследствии оказалось, что практики интернет-участия имеют срок жизни в среднем три года, что меньше одного электорального цикла, тогда как наиболее устойчивыми являются инициативы, которым сопутствовала тщательная подготовка, формирование и обучение команды, предварительный анализ⁵⁹.

⁵⁹ Диас Н., Джулио С., Мартинс В., Соуза В., Биэль Ф. Партиципаторное бюджетирование в Португалии: между неопределенной политической волей и воздействием на государственную политику. // Надежда на демократию: 30 лет партиципаторного бюджетирования в мире. Oficina, 2018. — стр.262.

В 2017 году ПБ в Португалии вышло на новый уровень: при поддержке правительства была начата реализация трех инициатив общенационального масштаба (см. пункт 2.3.4). Вслед за этим в 2018 году автономный регион Азорские острова также начал реализацию ПБ.

Таким образом, к настоящему моменту Португалия стала страной, где ПБ в том или ином виде практикуется на всех уровнях власти — национальном, региональном и местном — и можно констатировать, что здесь складывается экосистема гражданского участия на разных уровнях.

2.3.3. Формы муниципальных практик

Помимо трех общенациональных инициатив, в рамках которых граждане выбирают проекты национального и регионального масштаба, в Португалии продолжается реализация муниципальных практик. В основном они направлены на объекты общественной инфраструктуры, тогда как в рамках национального ПБ преимущественно финансируются проекты по новым направлениям государственной политики. За период с 2002 по 2017 год португальцы участвовали в распределении порядка 100 млн евро, из которых 98% было выделено на муниципальном уровне и 2% — на уровне общин⁶⁰. Если судить не по размеру бюджета, а по количеству практик, то по состоянию на август 2017 года около 80% локальных практик реализовывались на уровне муниципалитетов и около 20% на уровне общин⁶¹.

⁶⁰ Там же.

⁶¹ Фаланга Р. Общенациональное партисипаторное бюджетирование в Португалии: возможности и вызовы для расширения масштаба участия граждан в принятии политических решений // Надежда на демократию: 30 лет партисипаторного бюджетирования в мире. Oficina, 2018. — стр. 262.

В Португалии существует горизонтальная сеть для обмена опытом между местными администрациями, реализующими практики гражданского участия⁶². Сеть позиционирует себя как неформальное саморегулируемое объединение. Усилиями участников в числе прочего создан Устав качества партисипаторного бюджетирования, опубликованный на нескольких языках, включая русский. В нем сформулированы 13 принципов, которым должны соответствовать муниципальные практики ИБ. Создание Сети было инициировано Ассоциацией In Loco в партнерстве с Центром социальных исследований Университета Коимбры и муниципалитетами Кашкайш, Фуншал, Одемира и Порту. Работа Сети финансируется Фондом Галуста Гюльбенкяна на средства гранта Европейского экономического пространства.

Формальной связи между национальными и местными практиками нет. Для национальных практик существует методология реализации в масштабах страны, но муниципальные остаются в сфере компетенции местных администраций, которые самостоятельно определяют, как в каждом конкретном случае будет выстроена работа с гражданами, какие каналы коммуникации будут задействованы и какой бюджет распределен.

Наиболее масштабные инициативы местного уровня реализуются сегодня в метрополии Лиссабон, в которой находится значительная часть муниципалитетов и проживает около трех миллионов человек — примерно треть населения Португалии. Положительные результаты и эффект практик на этой территории повлияли на решение правительства масштабировать практику ПБ на национальном уровне. В этом заключается специфика Португалии и её отличие от многих других стран: ПБ получило поддержку в национальном масштабе уже после того, как стало достаточно популярно и распространено в муниципалитетах.

Среди муниципальных практик стоит выделить опыт лиссабонского пригорода Кашкайш. Благодаря качественному сопровождению практики, систематически выстроенной работе по информированию, активной работе с волонтерами и лидерами мнений, ПБ завоевало здесь столь широкую поддержку горожан, что проголосовать за проекты приходит больше жителей, чем на

⁶² Rede de Autarquias Participativas (RAP): <http://www.portugalparticipa.pt/Home/Network/>



Обсуждение проектов, практика ПБ Кашкайша.

Источник: презентация о ПБ в Кашкайше Нельсона Диаса.

традиционные выборы. Так, в октябре 2017 года на выборах депутатов в городской совет проголосовали 73 тысячи человек из 177 тысяч зарегистрированных избирателей, а через месяц за проекты в рамках ПБ проголосовали более 75 тысяч⁶³.

Проекты в Кашкайше, как и в других городах, в основном касаются таких сфер городской жизни, как образование, спорт, экология, дорожное строительство, транспорт и культура. В целях популяризации практики в городе ежегодно издается буклет «Кашкайш участвует», где собраны интервью участников и рассказы о проектах.

В Кашкайше появился новый тренд гражданского контроля за реализацией проектов: в 2013 году во время строительства «Парка поколений» молодые горожане, авторы идеи, потребовали установить камеры для наблюдения за ходом строительных работ через интернет. Впоследствии возможность горожан контролировать реализацию проектов была закреплена в законе⁶⁴.

В других городах проекты ПБ также нередко становятся катализатором системных изменений. Так, в 2008 году в Лиссабоне почти не было велосипедных дорожек. Возникло общественное движение за велосипедизацию столицы, и активисты выдвинули предложение о создании сети велодорожек, которая позволила бы велосипеду стать полноценной альтернативой другим видам транспорта в разных частях города. Проект победил, а позже городская администрация сделала развитие велоинфраструктуры частью городской политики.

⁶³ Шилов Л. «Выборы без политики. Что нужно людям от демократии в XXI веке?» // Republic.ru. 18.04.2018. <https://republic.ru/posts/90506>

⁶⁴ Аллегретти Дж., Копелло К. Всё вращается вокруг денег: что нового в партисипаторном бюджетировании и какие возможности открываются сегодня? // Надежда на демократию: 30 лет партисипаторного бюджетирования в мире. Oficina, 2018. — стр. 42.

В муниципалитете Агеда одним из выигравших проектов ПБ стало создание центра поддержки инвалидов. Проект повлек за собой целый ряд системных изменений: городской совет признал необходимость привлекать сурдопереводчика на встречи администрации и горожан, адаптировать сайт городского совета к нуждам инвалидов по зрению, дублировать важные документы на языке Брайля, установить пандусы, лифты, автоматические двери и места для инвалидов в залах и на парковках. В Каминье идея рыболовного сообщества по ремонту набережной мобилизовала городскую власть и общественность на перестройку всей прибрежной зоны.

2.3.4. Практики ПБ, реализуемые на национальном уровне

В 2016-2017 годах в Португалии был дан старт трем общенациональным инициативам: национальное ПБ, ПБ для молодежи и школьное ПБ. Решение об их запуске преследовало следующие цели:

- повысить качество гражданского участия посредством прямой демократии;
- вовлечь граждан в процесс принятия решений через популяризацию активного и сознательного участия;
- сплотить общество за счет реализации проектов, способных объединить жителей разных регионов.

Хотя практики ПБ реализуются в Португалии и на местном, и на национальном уровнях, правительство страны и муниципальные органы власти пока не уста-

новили между ними формальных связей. Каждая из трех общенациональных практик ПБ также управляется отдельно профильными министерствами и ведомствами. Реализацию школьной практики регулирует отдельный закон, а национальная и молодежная практики регулируются постановлением совета министров.

Orçamento Participativo Portugal⁶⁵ – Национальное партисипаторное бюджетирование

Запуск практики

В конце 2016 года португальский парламент принял предложенный правительством Закон № 42/2016 о государственном бюджете на 2017 год, где в статье 3 был закреплен запуск национальной практики ПБ. Процедура реализации практики была зафиксирована в ином нормативно-правовом акте – постановлении Совета Министров № 25/2017 от 30 января 2017 года⁶⁶. Техническую координацию запуска практики взяло на себя Агентство по административной модернизации⁶⁷.

В рамках первого цикла в 2017 году на эту практику был выделен бюджет в размере 3 млн евро. Проекты граждан могли касаться четырех тематических сфер: наука, культура, образование для взрослых и сельское хозяйство. Максимальный бюджет одного проекта ограничивался 200 тыс. евро. Уже на следующий год тематика была расширена, в настоящее время граждане имеют

⁶⁵ <http://www.opp.gov.pt> (дата обращения: май 2019 года).

⁶⁶ Meira Costa J. Participatory Budgeting (Portugal) as a marshalling legal process to formally and democratically defining European Monetary System and Policy. *Economic Alternatives*, 2018, Issue 2, pp. 279-295.

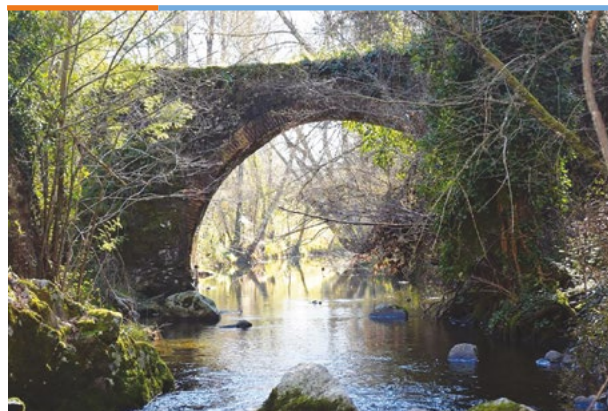
⁶⁷ Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2017: <https://dre.pt/home/-/dre/105820642/details/maximized>



Логотипы трех практик ПБ в Португалии: национальное, молодежное и школьное.

Источник: *Официальные сайты практик.*

возможность предлагать идеи по всем направлениям государственной политики и модернизации системы управления. Граждане могут выдвигать проектные предложения, касающиеся как национальных, так и региональных проблем. В 2018 году общий бюджет на национальное ПБ был увеличен с 3 до 5 млн евро — более чем в полтора раза по сравнению с 2017 годом. Максимальный бюджет на каждый отдельный проект также был увеличен и составил 300 тыс. евро, а на каждый регион — 625 тыс. евро. Если в 2017 году было выбрано 38 проектов, то в 2018 году — 22.



Проект по созданию культурно-этнографического маршрута, охватывающего три муниципалитета Португалии.

Источник:

[https://www.antenalivre.pt/noticias/abrantes-camara-aprova-minuta-de-protocolo-referente-a-rota-cultural-e-etnografica-das-ribeiras-da-arces-do-rio-frio-e-tejo/?fbclid=IwAR3g8MngaN8NxY-9Bpp1FFf9HlrTltSzmwxPgP5u3JRFHNq_XqWrfjpKc8E#lightbox\[group\]/0](https://www.antenalivre.pt/noticias/abrantes-camara-aprova-minuta-de-protocolo-referente-a-rota-cultural-e-etnografica-das-ribeiras-da-arces-do-rio-frio-e-tejo/?fbclid=IwAR3g8MngaN8NxY-9Bpp1FFf9HlrTltSzmwxPgP5u3JRFHNq_XqWrfjpKc8E#lightbox[group]/0).

Проектный цикл

Проектный цикл практики выглядит следующим образом:

Таблица 6. Основные этапы и сроки национального ПБ в Португалии

Период	Этап
Январь–апрель	Сбор идей через сайт или на очных собраниях, которые проводятся в разных местах на территории страны
Апрель–май	Технический анализ идей и подготовка проектов на их основе
Май–июнь	Публикация предварительного списка проектов, которые будут представлены на голосование. Общественные консультации, в ходе которых граждане, в случае несогласия с результатами технического анализа, могут направить свои жалобы в правительство
Июнь–сентябрь	Всеобщее голосование граждан через интернет или по SMS, где они могут выбрать один проект на национальном и один проект на региональном уровне
Октябрь	Объявление результатов голосования, начало реализации проектов

Источник: официальный сайт *Orçamento Participativo Portugal*.

Реализация проектного цикла

При запуске национального ПБ в основу модели гражданского участия был положен уже имевшийся в стране обширный опыт муниципальных практик. В частности, были использованы апробированные способы сбора идей напрямую от граждан: на собраниях граждан и через интернет-порталы проектов, а не, например, от посредников–делегатов, как это делалось в Бразилии.



Собрание жителей, национальное ПБ Португалии.
Источник: презентация Нельсона Диаса.

В 2017 году состоялось 50 собраний граждан, в которых приняли участие около двух с половиной тысяч человек⁶⁸. Было выдвинуто 973 предложения, которые по итогам технического анализа и доработки были конвертированы в 599 проектов. Формат собраний не был регламентирован официальными правилами, поэтому собрания могли проходить в двух форматах на усмотрение организаторов: активисты представляли публике свои идеи в формате презентаций, либо проводились круглые столы, которые не требовали от участников предварительной подготовки.

Места проведения выбирались так, чтобы охватить жителей городов и сел, обитателей прибрежных и удаленных от моря территорий. Помощь в проведении собраний оказали консультанты неправительственной организации «Зажечь Португалию» (Ignite Portugal)⁶⁹.

Примерно две трети предложений граждан касались вопросов регионального, и одна треть — национального уровня. Наибольшее количество предложений касалось сферы культуры, реже всего идеи касались вопросов государственного управления. Высокий интерес португальцев к культуре отчасти

⁶⁸ Дневник Республики, Diário da República No 245/2017, Série I de 2017-12-22.

⁶⁹ Ignite Portugal: www.igniteportugal.blogspot.com

объясняется сокращением средств, выделенных на эту сферу в государственном бюджете. Таким образом, граждане использовали механизм ПБ для того, чтобы скорректировать приоритеты национального развития.

За технический анализ и доработку проектных предложений отвечает многоуровневый административный аппарат: это профильные национальные министерства, региональные секретариаты и другие ведомства, в сферу ответственности которых входит та или иная идея⁷⁰. Задача анализа — оценить соответствие предложений критериям программы и их техническую реализуемость, а также определить, полномочиям регионального или национального уровня они соответствуют. По завершению технической экспертизы начинается этап консультаций: до начала голосования граждане могут запросить пояснения, почему их инициатива была отклонена, и подать апелляции. Так, в 2017 году по итогам консультаций изначальный список из 567 проектов-финалистов увеличился на 32 и достиг 599. В 2018 году на финальное голосование попал уже 691 проект.

После обнародования списка предложений, прошедших технический анализ, авторам было предложено организовать информационные кампании для популяризации своих идей среди широкой публики. В рекламных сообщениях, публикациях в СМИ и социальных сетях предлагалось указывать название и кодовый номер идеи для простоты дальнейшей идентификации голосующими. Информация о проектах распространялась горизонтально силами активистов. Таким образом, общественная поддержка конкретных проектов в такой модели участия во многом зависит от социального капитала, известности его автора или группы авторов, их готовности инвестировать своё время в рекламирование своей идеи, навыков ведения кампаний.

Информация распространялась через СМИ, онлайн-площадки и другие инструменты как о конкретных проектах на национальном уровне, так и о национальной практике ПБ в целом. В качестве одного из таких оригинальных инструмен-

⁷⁰ Emyr Williams, Emily St. Denny and Dan Bristow. Participatory Budgeting: An Evidence Review. Public Policy Institute for Wales, 2017.



Рекламный автобус общенационального ПБ.

Источник: <http://op.cm-odemira.pt>.

тов следует выделить информационный автобус, который перемещался по разным городам Португалии. Автобус был оборудован компьютерами, планшетами и рабочими местами. В нем жители могли подробнее узнать о программе. Маршрут движения публиковался заранее и проходил через ярмарки, а также популярные музыкальные и гастрономические фестивали.

Общее количество граждан, принявших участие в голосовании в цикле 2017 года, составило около 80 тысяч, что в пересчете на всё население страны составляет примерно семь проголосовавших на каждую тысячу граждан. Голосовать можно было на сайте через систему идентификации личности, либо по СМС. В 2018 году количество проголосовавших увеличилось до 120 тыс. человек.

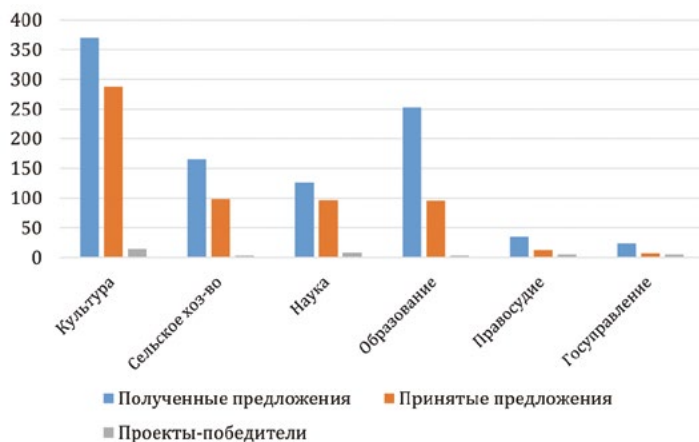
Среди граждан, участвующих в голосованиях, наиболее активны представители среднего класса в возрасте 48–50 лет. Наблюдается небольшой гендерный перевес в пользу мужчин. Четверть участников — молодые юноши и девушки, которые, как оказалось, активнее участвуют в ПБ, чем голосуют на традиционных выборах.

Типология проектов

В 2017 году в рамках национального ПБ Португалии на финальное голосование попали проекты шести типов (см. Рис. 5).

Выдвигаемые в Португалии в рамках национального ПБ проекты не только решают конкретные проблемы, но и могут приводить к системным изменениям в масштабах страны. Один из примеров — проект «Культура для всех», ко-

Рисунок 5. Типология проектов общенационального ПБ Португалии в 2017 году



Источник: Фаланга Р. Общенациональное ПБ в Португалии: возможности и вызовы для расширения масштаба участия граждан в принятии политических решений // Надежда на демократию: 30 лет партисипаторного бюджетирования в мире. Oficina, 2018.

торый стал одним из победителей в 2017 году. Автор идеи предложил, чтобы все граждане до 18 лет могли бесплатно посещать культурные мероприятия национального, регионального или местного уровней. Люди по всей стране поддержали эту идею. В результате идея одного конкретного человека привела к изменениям в государственной политике: в Португалии была расширена поддержка культурного развития молодежи⁷¹.

Среди других оригинальных проектов из числа победителей — организация курсов по обучению ремеслам в школах Португалии, восстановление пострадавших от пожаров территорий, создание общенациональной платформы электронных книг, строительство станций для сбора морского мусора⁷².

⁷¹ Диас Н., Партисипаторное бюджетирование в Португалии: от местного к национальному уровню // Московский финансовый форум, 2018: <https://bit.ly/2SZOmp9>.

⁷² Meira Costa, J. "Participatory Budgeting (Portugal) as a marshalling legal process to formally and democratically defining European Monetary System and Policy" in *Economic Alternatives*, issue 2, 2018. Pp. 279-295.

Orçamento Participativo Jovem⁷³ — партисипаторное бюджетирование для молодежи

Запуск практики

Молодежное ПБ в Португалии — это первое в мире партисипаторное бюджетирование национального уровня, нацеленное на решение проблем молодых людей. Целью молодежного ПБ стало вовлечение в процесс принятия решений молодых людей, которые могут привнести в развитие страны свой оригинальный творческий взгляд. Практику курирует министр молодежи и спорта. На нее выделяются средства в размере 10% от национального ПБ, что составило 300 тыс. евро в 2017 году и 500 тыс. евро в 2018 и 2019 году.

Максимальная стоимость одного проекта в Молодежном ПБ не должна превышать 100 тыс. евро. При этом любая идея, предлагаемая юношами и девушками, должна охватывать как минимум два муниципалитета. Это важное условие было заложено в программу, чтобы исключить конкуренцию молодежного ПБ с муниципальными практиками. По тематике проекты должны охватывать такие сферы, как социальные инновации, экологическая устойчивость, наука, образование и инклюзивный спорт, но при этом не подразумевать создания новых инфраструктурных объектов, которые отнесены к сфере ведения муниципальных практик ПБ. Выдвигать идеи и голосовать за проекты могут молодые люди в возрасте от 14 до 30 лет. Примечательно, что это могут быть как граждане Португалии, так и легально проживающие в стране иностранцы.

Проектный цикл

Цикл молодежного ПБ похож на цикл национального ПБ и включает в себя все те же «классические» этапы: подача идей, их технический анализ и голосование.

⁷³ Orçamento Participativo Jovem: www.opjovem.gov.pt

Таблица 7. Проектный цикл молодежного ПБ Португалии

Период	Этап
Март-апрель	Выдвижение идей на официальном сайте www.opjovem.gov.pt , на сайте региональных государственных услуг или на собраниях
Конец апреля — май	Технический анализ полученных предложений на предмет осуществимости, соответствия целям программы
Конец мая — июнь	Публичные консультации, в рамках которых проекты, прошедшие экспертизу, публикуются онлайн для обсуждения, подачи возможных жалоб и апелляций, внесения коррективов в проекты
Конец июня — начало августа	Голосование за проекты на национальном уровне через интернет или мобильный телефон путем отправки бесплатных СМС
Август	Церемония подведения итогов и представления результатов. Начало реализации проектов-победителей

Источник: официальный сайт *Orçamento Participativo Jovem* <https://opjovem.gov.pt/c/fases-2019>.

Реализация проектного цикла

Проектные предложения можно выдвинуть либо на организованных с этой целью собраниях, либо на сайте www.opjovem.gov.pt, либо на сайте региональных государственных услуг. Собрания организуются Национальным советом молодежи и Национальной федерацией молодежных организаций и проводятся по единой методологии. Информацию об их проведении распространяют молодежные организации. Каждое собрание состоит из четырех этапов:

- а) встреча участников, приветствие двух представителей Института спорта и молодежи Португалии;



Выдвижение проектных предложений в практику ПБ для молодежи на национальном уровне.

Источник: презентация Нельсона Диаса.



Презентация молодежного ПБ в г. Машику.

Источник:

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

- б) презентация молодежного ПБ, разъяснение целей, условий участия, этапов;
- в) работа в группах, где юноши и девушки обсуждают идеи с другими участниками, дорабатывают свои инициативы или помогают доработать их другим;
- г) презентация результатов командных обсуждений.

В целях проведения демографического и социологического анализа на собраниях раздаются анкеты. В 2017 году средний возраст участников собраний равнялся 23 годам. Активность юношей и девушек была примерно одинаковой. Что касается интернет-участия, то здесь наблюдается сходная картина: средний возраст – 22 года с небольшим перевесом в сторону девушек. Большинство участников молодежного ПБ отметило, что узнало о программе через интернет-каналы, в то же время важным источником информации остаются школы и университеты.

После окончания сбора идей профильными национальными министерствами, региональными секретариатами и другими ведомствами, в сферу ответственности которых входит та или иная идея, проводится их техническая экспертиза. Затем на сайте www.orjovem.gov.pt публикуется предварительный список проектов и начинается этап публичных консультаций, когда молодые люди могут подать предложения, жалобы и апелляции, по завершению которых стартует финальное голосование за проекты на официальном сайте или через отправку бесплатных СМС. Голосовать за проекты и выдвигать идеи могут юноши и девушки в возрасте от 14 до 30 лет. Церемония подведения итогов проходит в форме праздника, где помимо официальной есть неформальная часть с участием звезд шоу-бизнеса, популярных среди молодежи.

Типология проектов

В первом цикле в 2017 году победителями стали 167 инициатив. Две трети из них касались экологической устойчивости и естественно-научного образования, и оставшаяся треть — инклюзивного спорта и социальных инноваций (Рис. 6).

В последующих циклах количество проектов-победителей уменьшилось, но увеличилась стоимость каждого из них. Так, в 2019 году победу одержали семь проектов, из них четыре посвящены темам окружающей среды и устойчивого развития, два касаются продвижения равенства и социальной интеграции, и еще один посвящен укреплению волонтерства среди молодых пожарных.⁷⁴

Рисунок 6. Типология молодежных проектов в Португалии в 2017 г.



Источник: Caz P., *Youth Participatory Budgeting – Portugal. Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. Epopia Records | Oficina, 2018.

Orçamento Participativo das Escolas – школьное партисипаторное бюджетирование

Запуск практики

Школьное ПБ было анонсировано в 2016 году и впервые было реализовано в 2016-2017 учебном году. Оно охватывает государственные школы второго

⁷⁴ Orçamento Participativo Jovem. Listagem de Projetos 2019: <https://opjovem.gov.pt/projetos-2019>.

и третьего уровня, где учатся подростки 13–17 лет. Практику курирует министерство образования. Вместе с ним координацией занимаются ряд других вспомогательных ведомств:

- а) Главное управление школ отвечает за информирование, занимается мониторингом;
- б) Институт финансового управления образованием отвечает за бюджеты и контролирует расходование средств;
- в) Генеральная инспекция образования контролирует качество реализации ПБ в школах, осуществляет выборочные проверки.

Ключевую роль в организации ПБ на уровне школ играют местные координаторы. Ими могут быть директора школ или назначенные учителя. Координатор отвечает за вовлечение в процесс школьников и учителей, разъясняет условия программы, отвечает на вопросы, координирует техническую экспертизу, процесс голосования и гарантирует реализацию проектов в соответствии с его результатами.



Школьники представляют идеи по улучшению школы, г. Фару.

Источник:

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

Целью практики является развитие у учащихся демократических ценностей, финансовой грамотности и навыков предпринимательства, а также формирование ответственности за свою школу и её судьбу. Было признано, что недостаточно учиться демократии и активной гражданской позиции по учебникам, для этого нужно получать практический опыт со школьной скамьи. При этом каждая школа должна иметь определенную автономию, возможность гибко подходить к правилам, исходя из специфики учебного заведения, чтобы учащиеся могли улучшать свою школу исходя из её конкретных реалий.

Типология возможных проектов включает в себя как закупку оборудования, так и практические инициативы, направленные на повышение качества образовательных услуг, улучшение жизни школьного сообщества.

Школьные практики ПБ реализуются во всех школах 3 и 2 уровней, которых в стране более 1 100. Среди участников — средние школы разных типов, включая специализированные математические, гуманитарные, лингвистические, а также ремесленные и технические училища. В первый год в школьном ПБ поучаствовали более 221 тыс. школьников. Они выдвинули 4 731 проект. В целях популяризации инициативы на государственном уровне был запущен сайт <https://opescolas.pt/>, группа в Фейсбуке www.facebook.com/opescolas, аккаунт в мессенджере WhatsApp.

Для распределения через механизм ПБ в каждое учреждение из бюджета перечисляются дополнительные средства из расчета 1 евро на каждого учащегося, но не менее 500 евро на школу. Эта сумма может быть увеличена за счет собственных средств школы и поступлений из бюджета муниципалитета. Общая сумма, выделенная школам в первом цикле, составила 720 710 евро.

Проектный цикл

Цикл школьного ПБ несколько отличается от других практик для синхронизации с академическим учебным годом. Выбор проектов должен быть завершён до начала летних каникул⁷⁵.

Реализация проектного цикла

Примерно в половине школ выдвижение идей проходит в классах, где учителя организуют дебаты и обсуждения. Также ученики могут подавать идеи онлайн на официальном сайте общенационального школьного ПБ <https://opescolas.pt/>, указав точный адрес, номер своей школы и номер своего класса. При подаче

⁷⁵ Абрантеш П., Лопеш А., Баптиста Х.М. Школьное партисипаторное бюджетирование (ШПБ) в Португалии? // Надежда на демократию: 30 лет партисипаторного бюджетирования в мире. Oficina, 2018. — стр.472.

Таблица 8. Проектный цикл школьного ПБ Португалии

Период	Этап
Январь	Запуск ПБ: определение бюджета, начало информационной кампании, назначение ответственного координатора, которым может быть директор школы или назначенный им учитель
Февраль	Подготовка проектных предложений учащимися, проведение дебатов в классах и других школьных сообществах, сбор подписей, подача проектных предложений
Март	Формирование школьных избирательных комиссий, доработка проектов и проведение их рекламных кампаний, голосование (24 марта)
Апрель-декабрь	Реализация проектов-победителей

Источник: официальный сайт *Orçamento Participativo das Escolas*: <https://opescolas.pt/>.

идеи на сайте помимо описания нужно приложить информацию о наличии группы поддержки, в которую должны входить не менее 5% учеников школы. Для этого можно приложить отсканированный лист с подписями, где каждый подписавшийся указал своё имя и номер школьного ID. Отправить идею можно также по электронной почте. Школьники могут предлагать идеи только относительно тех школ, в которых они учатся. Каждый ученик может подать только одну идею.

Местный координатор — обычно директор или кто-то из школьных учителей — может исключать из рассмотрения предложения, которые могут мешать образовательному процессу или явно неосуществимы. При этом верхнего лимита по количеству проектов, которые могут попасть в бюллетень, не установлено. За 10 рабочих дней до дня голосования информация об утвержденных предложениях должна быть размещена в школе на видных местах (за это также отвечает координатор). С этого момента авторы идей также могут проводить информационную кампанию, распространять и обсуждать свои предложения при условии, что они не мешают нормальному функционированию школы. Координатор должен предотвращать любое давление или действия, которые нарушают принципы свободы волеизъявления и равных возможностей.

Школы гибко подходят к информированию учащихся о ПБ. Самым популярным способом, который используется в 85% учреждений, стали афиши и листовки, которые расклеивались и раскладывались на самых видных местах. В 74% школ используются сайты, социальные сети и рассылки электронных писем. В 64% школ проходят специальные встречи и дебаты для обсуждения как самой программы, так и отдельных проектов учащихся.

Для проведения голосования в каждой школе назначается избирательная комиссия, состоящая из учителя и группы учеников, которая должна обеспечить нормальное функционирование избирательных участков без ущерба для школьной деятельности. Избирательная комиссия несет ответственность за организацию места для голосования в удобном общедоступном месте школы. Голосование проходит тайно и очно в День школьника 24 марта. Во время голосования каждый ученик имеет один голос. Если на голосование попало только одно предложение, то оно считается одобренным, если наберет 50% – плюс один голос. Подсчет голосов проводится в тот же день. Информация о проектах-победителях должна быть объявлена не позднее, чем в течение пяти рабочих дней после голосования.

Основные правила реализации школьного ПБ закреплены в Приказе № 436-А/2017, действие которого распространяется на всю страну. Те нюансы избирательных правил, которые не отражены в этом приказе, могут устанавливаться на уровне школы. В частности, в приказе нет информации о том, может ли избираться только один проект на школу или несколько в рамках доступных средств.

Среди проектов, которые предлагают ученики, фигурируют покупка оборудования и улучшение пространств для отдыха и общения, приобретение спортивного инвентаря, расширение базы учебных ресурсов и организация внешних занятий.

Программа школьного ПБ широко освещается в средствах массовой информации, в том числе на телевидении⁷⁶. В сюжетах и статьях подчеркивается способность учащихся самостоятельно принимать решения об улучшении условий в школах, обнародуются правила участия, ведутся репортажи о проходящих дебатах и выдвинутых проектах. Всплеск публикаций приходится на начало января, когда правительство официально запускает новый цикл инициативы, а также на те дни, когда министр образования и его заместители посещают некоторые школы, присутствуют на обсуждениях. Некоторые презентации проектов также транслируются по национальному телевидению и радио. В конце марта публикуются новости о победивших предложениях.

Школьное ПБ, как и молодежное ПБ, способствует демократизации процессов принятия решений и формированию новой гражданской культуры в Португалии. Поскольку существует пересечение целевых аудиторий различных практик, молодежь оказалась в центре португальского ПБ. Кроме участия в молодежном ПБ, юноши и девушки могут участвовать в ПБ своего муниципалитета, в школьном ПБ своего учебного заведения, а также в общенациональном молодежном ПБ.

⁷⁶ Notícias. Orçamento Participativo das Escolas: <https://opescolas.pt/noticias/>.

Рекомендации

Национальная инициатива ПБ, как правило, бывает успешной, если ей предшествует этап активной реализации ПБ на муниципальном или региональном уровне. Если правительство планирует реализовать ПБ на национальном уровне, целесообразно на первом этапе ограничить мероприятия на национальном уровне технической, методической и, возможно, финансовой поддержкой отдельных муниципальных или региональных практик, аккумулировать и анализировать наработанный опыт и только потом приступить к разработке и реализации общенациональных инициатив. Об этом свидетельствует, в частности, опыт Южной Кореи и Португалии, где после многих лет реализации муниципальных практик ПБ, была разработана и успешно внедрена практика на национальном уровне.

Жесткая и обязательная регламентации процессов участия граждан на нижестоящих уровнях приводит к формализации и искажению сути процессов ПБ. В странах, где накоплен обширный опыт «низовых» практик ПБ, национальные программы или регулирование в области ПБ если и существуют, то имеют стимулирующий и рекомендательный характер и не регламентируют процедуры ПБ на местном уровне.

При разработке национальных или региональных программ ИБ, охватывающих большие территории и многочисленное население, организовать всю работу с населением (выдвижение проектов, их обсуждение, голосование и т.д.) онлайн технически проще чем «лицом к лицу». Однако для более эффективного достижения целей ПБ необходимо по возможности сохранить процедуры, при которых население участвует в «очных» информационных мероприятиях,

обсуждает проблемы и выдвигает проектные идеи на собраниях и в небольших рабочих группах, а также участвует в «очном» голосовании за выдвинутые проекты. Во всех приведенных выше примерах успешных муниципальных практик такая работа с населением активно поддерживается.

Партисипаторное бюджетирование наиболее эффективно, если на одной и той же территории, например, в регионе или крупном муниципальном образовании, одновременно реализуются несколько практик: национальное, молодежное и/или школьное ПБ, практики, направленные на решение проблем уязвимых групп населения или сосредоточенные на одной и той же теме. Национальное или региональное ПБ будет особенно успешным, если между такими практиками есть координация и синергия. Именно такая экосистема практик ПБ создана в Шотландии и в Португалии — странах, являющихся мировыми лидерами в сфере ПБ.

Один из самых важных аспектов национальных инициатив ПБ — организация и поддержка механизмов «горизонтального» обмена опытом и знаниями между всеми субъектами, вовлеченными в ПБ: взаимодействия между сетями местных практик ПБ и/или соответствующих организаций/специалистов; регулярных семинаров, конференций, вебинаров и т. д.; обучения и развития потенциала участников; партисипаторной разработки и распространения методических и учебных материалов. Особенно успешно такие инструменты используются в Шотландии. Важно также отметить, что «горизонтальный» обмен опытом играет определяющую роль в успешном развитии ПБ и в России, которая в настоящее время стала одним из лидеров ПБ в мире.

Важная функция, которую может взять на себя центральное правительство/ национальная инициатива ПБ — это проведение социологических или технических исследований местных и региональных практик, которые уже находятся в процессе реализации. Такие исследования очень важны для регулярной «настройки» как местных, так и национальных практик ПБ.

В частности, такие исследования послужили основой для успешной координации муниципальных практик в Шотландии и для принятия решения о запуске национальной программы ПБ со стороны правительства в Южной Корее.

Одним из показателей успешности национальных инициатив ПБ является их гибкость и постоянное развитие. Необходимо регулярно обновлять их дизайн, учитывая динамически меняющуюся ситуацию на местном уровне, новые технологии (как социальные, так и информационные), результаты исследований, аккумулирование опыта участниками процессов и т.д. Об этом свидетельствуют буквально все приведенные выше примеры успешных национальных программ ПБ.

