

**ИНИЦИАТИВНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ В НОВОМ ПОКОЛЕНИИ ПРАКТИК
ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ В РЕШЕНИИ ВОПРОСОВ ОБЩЕСТВЕННОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ**

Анцыферова Инна Сергеевна старший научный сотрудник Центра инициативного бюджетирования, Научно-исследовательский финансовый институт (127006, Россия, г. Москва, Настасьинский пер., д. 3, стр. 2). E-mail: inna.antsyferova@gmail.com

Аннотация

Делается сравнительный анализ нового поколения практик вовлечения граждан в решение вопросов общественной инфраструктуры: Активный гражданин Москвы, Программа поддержки местных инициатив Всемирного Банка, Бюджетные комиссии граждан Европейского университета СПб и активно применяемое в современной урбанистике соучаствующее проектирование. В качестве оснований для сравнения выделяются 1) прямая или представительная модель демократии, и 2) принимается ли решение о направлении бюджетных расходов гражданами или органами власти.

Ключевые слова: инициативное бюджетирование, партисипаторное бюджетирование, Программа поддержки местных инициатив, Всемирный банк, Активный гражданин, бюджетные комиссии граждан, соучаствующее проектирование, общественная инфраструктура, городская среда.

Традиционные институты гражданского участия, такие как местное самоуправление, бюджетные слушания, ТОСы, самообложение, НКО и др. – сегодня сосуществуют с новыми практиками вовлечения граждан в решение вопросов общественной инфраструктуры. Приходят ли эти новые практики на смену традиционным, почему и как исторически они возникли, каковы их перспективы – эти важные вопросы, тем не менее, не являются целью настоящего исследования. Целью является сравнительный анализ нового поколения практик, уже занявших столь значительное место в общественной жизни, что требуется понимание их взаимной соотношенности: принципиальной сводимости или несводимости, сходств и различий.

В крупнейшем субъекте РФ, городе Москве, реализуется практика «Активный гражданин» [1]. Это интернет-портал, на котором граждане могут голосовать за те или иные проекты, предлагаемые Московским правительством. Городские власти считают эту практику практикой инициативного бюджетирования. Сами разработчики инициативного бюджетирования – Всемирный Банк и Министерство финансов, в лице Центра инициативного бюджетирования НИФИ, – относят к инициативному бюджетированию две практики: реализуемые в половине субъектов РФ практики на основе Программы поддержки местных инициатив, которые предполагают финансирование проектов улучшения общественной инфраструктуры, значимость которых напрямую подтверждена гражданами [2]; и «Твой бюджет» Санкт-Петербурга, или практика Бюджетных комиссий граждан, разработанная Европейским университетом СПб, когда решение о направлении средств, выделенных на общественную инфраструктуру, принимает комиссия, созданная методом жеребьевки из числа граждан, подавших свои предложения [3, 4]. При этом, приоритетный проект Минстроя по формированию комфортной городской среды использует подход вовлечения граждан, разработанный внутри архитектурно-градостроительного сообщества – «соучаствующее проектирование», которое предполагает вовлечение всех заинтересованных групп на этапе проектирования объекта или его изменений [5, 6, 7]; а сотрудники Центра инициативного бюджетирования считают соучаствующее проектирование «смежной» практикой по отношению к инициативному бюджетированию [8].

Чтобы разобраться, как все-таки соотносятся эти примерно равные по масштабу применения четыре новые практики вовлечения граждан в вопросы общественного благоустройства, представляется полезным в первую очередь посмотреть на ту базовую модель, которая лежит в основе каждой из них. Прежде чем сравнивать друг с другом, постараемся понять *типологическую принадлежность* каждой.

Активный гражданин – является общегородским порталом, зайдя на который каждый человек может, введя номер телефона для регистрации, принять участие в голосованиях по тем или иным предлагаемым вопросам. На начало октября 2017 года 12 предлагаемых вопросов были:

1. Новый облик привычных улиц ЦАО: оценка москвичей.
2. Фестиваль «Золотая осень»: оценка москвичей.
3. Фестиваль «Круг света»: оценка москвичей.
4. Чем заняться в городских парках зимой?
5. Как назвать Третий пересадочный контур метро?
6. Как вы стали «активным гражданином»?
7. Дистанционные курсы для «Московской электронной школы». Как вы считаете, какие онлайн курсы необходимо разместить в этом разделе в первую очередь?
8. Профессия для конкурса «Московские мастера» по какой рабочей профессии из сферы бытовых услуг необходимо провести конкурс «Московские мастера» в 2018 году?

9. Новые программы на «Московском образовательном». Какие программы в эфире «Московского образовательного» вы хотели бы видеть чаще?

10. Конкурс идей «Моя поликлиника» (какие экспертные мнения об изменениях в поликлиническом обслуживании вы поддерживаете).

11. Отпраздновали День города? Поставьте оценку!

12. Проект «Неофициальный язык» (какое изображение на строительном заборе лучше разместить).

Нетрудно заметить, что все голосования делятся на две категории: предложение выставить оценку прошедшему мероприятию (4 из 12), и предложение определить формат будущего (7 из 12). Еще один вопрос – «Как вы стали Активным гражданином», – не относится к категории решения городских вопросов. Первое – оценка реализованных Мэрией проектов, – типологически относится к важному механизму «обратной связи». Второе – заочное голосование за проекты в будущем, часто называется «электронным референдумом», и, по-видимому, дает основание городским властям относить Активного гражданина к практикам Инициативного бюджетирования.

Возможно, такая практика сможет рассматриваться как формат электронного референдума, – если будут решены: а) вопросы защищенной регистрации пользователей до уровня возникновения доверия к процедуре, и б) еще более сложные вопросы о разграничении городских объектов по пользователям. 200 тыс. – именно столько обычно набирает голосование по каждому опросу Активного гражданина – никак не могут считаться выразителями мнения 12, 355 млн жителей (1,6%). И даже когда речь идет о локальных вопросах (конкретный парк) – нет подтверждения тому, что проголосовавшие имеют отношение именно к этому парку и его окрестностям, как и нет принципиального понимания, – кто за какой объект может или не может голосовать.

Программа поддержки местных инициатив – наиболее распространенная практика Инициативного бюджетирования, предполагает финансирование тех проектов, которые получили прямую поддержку большинства местного сообщества. Опишем Программу подробно. «На первом этапе проводятся собрания жителей городских и сельских поселений, где жители определяют приоритетные мероприятия по развитию общественной инфраструктуры (это может быть ремонт водопровода или дороги, благоустройство дворовых территорий или установка детских и спортивных площадок, ремонт домов культуры и т.д.). На собрании определяется не только приоритетный проект, но и обязательный вклад населения в реализацию проекта в виде софинансирования.

На втором этапе местная администрация совместно с выбранной инициативной группой жителей готовят заявку, в состав которой входит проектно-сметная документация по проекту. Все заявки поступают на проверку в Министерство финансов области, заполнение и проверка заявок ведется в электронной системе, что позволяет оптимизировать процедуру их подачи.

Принятые и проверенные заявки попадают на конкурсный отбор. Отбор происходит по заранее установленным объективным критериям, в том числе оценивается социальный эффект проекта, вклад местных жителей (денежный и неденежный), привлечение спонсоров, активность участия местных жителей в собрании и т.д. Заявки, набравшие наибольшее число баллов становятся победителями конкурсного отбора и получают право на выделение субсидии из бюджета.

После подведения итогов конкурсного отбора местные администрации проводят конкурентные процедуры по определению подрядных организаций. Ход и качество работ по реализации проектов и их приемку осуществляют не только местные администрации, но и определенные на собрании инициативные группы жителей. По итогам завершения работ производится их финансирование за счет всех заявленных в конкурсной документации источников (население и спонсоры, местный бюджет, областной бюджет)» [9].

Это модель финансирования при соблюдении определенных условий – подтверждении общей заинтересованности в проекте виде: 1) протоколов и видеозаписей общих собраний, 2) первичного анкетирования или других видов предварительной работы, первичных собраний, например, подтверждающих, что финальное решение есть результат имевшего место процесса согласования, 3) организации небольшого (порядка 5%) денежного вклада со стороны жителей.

Отметим еще два обстоятельства: 1) в тех случаях, когда размеры и численность поселения превышают возможность проведения одного общего собрания, жители проводят несколько собраний, по районам и/или по предприятиям, – так, чтобы в любом случае обеспечить очное участие значимого большинства жителей поселения; 2) собрания всегда являются завершающим этапом после внутрипоселенческих межсоседских обсуждений, анкетирований, т.е. собрание проводится тогда, когда позиция граждан уже вырабатывается в ходе внутренних обсуждений, и собрание нужно в большей степени, чтобы ее подтвердить и зафиксировать. Таким образом, в случае программы поддержки местных инициатив имеется многоступенчатая очная процедура согласования мнений большинства жителей, дающая уверенность, что не осталось большой группы несогласных и/или неосведомленных граждан.

Бюджетные комиссии граждан Европейского университета – это долгосрочная образовательная программа формирования «квалифицированных» граждан: после того, как из числа инициативных

граждан с помощью жеребьевки сформирована группа из 20 человек (на каждый район-участник Санкт-Петербурга), они, прежде, чем решать, на какие именно проекты направить выделенные средства, становятся слушателями лекций по бюджетному процессу, организации госзакупок, урбанистике и проч. Таким образом, по мере реализации проектов, в обществе растет число граждан, представляющих себе как реально устроено городское хозяйство и имеющих личный опыт участия в принятии управленческих решений, по типу парламентариев. Что, по-видимому, по замыслу, должно привести к качественному улучшению управления городом по мере накопления значительной массы «квалифицированных» горожан. Одновременно, прививается идея, что быть гражданином предполагает и определенную общественную работу (что дает некоторое сходство и с «судом присяжных»).

Соучаствующее проектирование разработано и широко применяется в урбанистике, когда при проектировании объекта сначала выявляются группы потенциальных пользователей, их потребности исследуются (анкетирования, фокус-группы), их представители становятся участниками проектных семинаров, в ходе которых моделируется ситуация совместного пользования и формулируется техзадание на проектирование. В основе лежит базовая маркетинговая идея, что пользователи продукта должны участвовать в его разработке [10]. И, как и в маркетинге товаров и услуг, проводится сегментация пользователей – т.е. групп с разными потребностями по отношению к продукту или услуге, группы изучаются сначала отдельно, затем перемешиваются, чтобы дать им возможность самим разрешить возможные конфликты и сформировать общие требования к продукту. Дополнительно, здесь используется идея сопричастности – тот, кто инкорпорирован в разработку не будет критиковать по завершении.

Таким образом, с определенной долей условности, но, тем не менее, новые практики гражданского участия могут быть классифицированы относительно базовых моделей. Активный гражданин построен на идеях обратной связи и электронного референдума; Программа поддержки местных инициатив – на финансировании при соблюдении условий (conditional financing); Бюджетные комиссии граждан – на модели публичных слушаний; соучаствующее проектирование – на маркетинговой платформе участия пользователей в разработке продукта.

Теперь, когда мы примерно понимаем, по какой модели построена каждая из практик, попробуем соотнести их между собой. Прежде всего, попробуем выделить то основание, по которому две практики – ППМИ и Бюджетные комиссии, – относятся к Инициативному бюджетированию, и чем они отличаются от Активного гражданина и Соучаствующего проектирования.

При всей непохожести ППМИ и Бюджетных комиссий, можно с уверенностью утверждать, что в них администрация *не знает*, какой проект выберут граждане: решение о расходовании выделенных на инфраструктурный объект средств принимают именно граждане, этот объект заранее не известен, роль граждан не согласовательно-утвердительная, а именно *решающая*. В обеих практиках администрация определяет только суммы и процедуры отбора проектов. В то время, как в Активном гражданине решение о реализации того или иного проекта уже принято, гражданам дается возможность проголосовать за ту – или иную (как правило, не очень существенную) модификацию, но на цели расходования средств они не влияют. Соучаствующее проектирование также имеет дело с уже определенным объектом – более того, оно, по-видимому, и применяется, и востребовано в тех, случаях, когда объект этот сложный и потенциально конфликтный, чтобы заранее снять возможные противоречия в будущем.

Другим существенным основанием для понимания различий, как представляется, является различие в демократических моделях – прямое личное участие или опосредованный, представительный механизм. Действительно, в Активном гражданине и в Программе поддержки местных инициатив каждый участвует «от самого себя», «равен самому себе», «представляет» самого себя. В то время, как в Соучаствующем проектировании выделяются группы с особыми, отличающимися от других групп, интересами по отношению к объекту, и задача заключается в том, чтобы примирить противоположные интересы, например, «пешеходов» и «автомобилистов». Задача Бюджетной комиссии, пусть и избранной случайным образом, но, пройдя соответствующее обучение, как бы «возвыситься» над своими индивидуальными предпочтениями и научиться вырабатывать решения исходя из общего блага, в интересах всех.

Таблица 1

Сравнительный анализ новых практик вовлечения граждан в решение вопросов общественной инфраструктуры

		Кто решает, на что направить средства	
		власти	граждане
Модель демократии	Прямое личное участие каждого	Активный гражданин Москва <ul style="list-style-type: none"> ▪ Обратная связь ▪ «Электронный референдум» 	ППМИ <ul style="list-style-type: none"> ▪ Финансирование при соблюдении условий
	Представительная модель	Соучаствующее проектирование <ul style="list-style-type: none"> ▪ Маркетинговый подход: участие пользователей в разработке продукта 	Бюджетная комиссия граждан СПб <ul style="list-style-type: none"> ▪ Публичные слушания, парламент

Оценивать практики или очерчивать границы их применения не являлось целью настоящего исследования, целью являлась попытка определить то пространство, в котором существующие практики могут восприниматься одновременно.

Литература

1. Активный гражданин <https://ag.mos.ru/>
2. Хачатрян Г., Гридин С., Шульга И., Сухова А. Операционное руководство практики инициативного бюджетирования: пример Программы поддержки местных инициатив – М.: «Алекс», 2016 – 92 с.
3. Шилов Л. Партиципаторное бюджетирование: новые возможности для российских муниципалитетов. Портал Budget4me.ru <http://budget4me.ru/ob/faces/newportal/view/20140224001780>
4. Портал Министерства финансов Санкт-Петербурга Бюджет для граждан <https://new.fincom.gov.spb.ru/budget-for-citizens/your/register/1>
5. Снигирева Н. Соучастие как инструмент городского развития, портал «Агентство архитектурных новостей» (archi.ru), июль 2015 archi.ru/russia/63746/souchastie-kak-instrument-gorodskogo-gazvitiya
6. Снигирева Н. Соучаствующее проектирование обновляет город // Государственная служба. №4 (90), июль-август 2014.
7. Мурунов С. Городская среда для людей / Центр прикладной урбанистики https://sredaforpeople.ru/media/prezentatsia_tspu.pdf
8. Вагин В.В., Шаповалова Н.А. Инициативное бюджетирование и смежные практики // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. № 38. С. 2–19.
9. Программа поддержки местных инициатив Тверская область. <http://ppmi.tverfin.ru/Home/About>
10. Келлер Л.К. Стратегический бренд-менеджмент создание, оценка и управление марочным капиталом. 2-е издание. пер с англ. – М.: Издательский дом «Вильямс», 2005. 704 с.

Antsyferova Inna Sergeevna, senior researcher of the Participatory budgeting Center, Financial research institute (building 2, Nastasyinsky Lane, 3, Moscow, 127006, Russian Federation).
E-mail: inna.antsyferova@gmail.com

PROACTIVE BUDGETING IN A NEW GENERATION OF CIVIL PARTICIPATION PRACTICES IN ADDRESSING PUBLIC INFRASTRUCTURE ISSUES

Abstract

A comparative analysis of a new generation of practices involving citizens in addressing issues of public infrastructures is being made: an Active citizen of Moscow, a local initiatives supporting program of the World Bank, Budget Commissions of citizens of the European University St. Petersburg and participatory design actively used in modern urban studies. The basis for comparison is 1) a direct or representative model of democracy, and 2) whether decisions are made on the direction of budgetary expenditures by citizens or authorities.

Keywords: *proactive budgeting, participatory budgeting, Local Initiatives Support Program, World Bank, Active Citizen, Citizens Budgetary Commission, participating in designing, public infrastructure, urban environment.*