УДК 316 DOI: 10.22394/2079-1690-2019-1-3-11-15

ОБЗОР ПРАКТИК УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ГОРОДСКОМ РАЗВИТИИ (ПО МАТЕРИАЛАМ ФОРУМА «ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ В РАЗВИТИИ МЕГАПОЛИСОВ: РАСШИРЕНИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ», 18-19 АПРЕЛЯ 2019 ГОДА, Г. САНКТ-ПЕТЕРБУРГ)*

Гаврилова Надежда Владимировна ведущий научный сотрудник, Центр инициативного бюджетирования, Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов РФ (127006, Россия, г. Москва, Настасьинский пер., 3, строение 2). E-mail: gavrilova@nifi.ru

Аннотация

Статья представляет собой обзор международного форума «Общественное участие в развитии мегаполисов: расширение возможностей», который прошел в г. Санкт-Петербург 18 – 19 апреля 2019 г. В рамках форума 20 экспертов из более 10 стран, включая Россию, Испанию, Португалию, Бразилию, Италию, Исландию, Молдову, Армению, Казахстан, Турцию, Южную Корею и Китай, делились своим опытом практик вовлечения граждан в городское планирование, принятие решений и контроль. Проанализированы различные онлайн и офлайн-подходы к участию граждан.

Ключевые слова: *партисипаторное управление, партисипаторное бюджетирование, инициативное бюджетирование, вовлечение граждан, участие граждан, прямая демократия, общественное участие, комитет граждан, территориальное развитие.*

Тенденцией последних лет является повышение интереса к инструментам прямой демократии по всему миру [1; 2]. Это связано с кризисом доверия со стороны граждан своим правительствам, который наблюдается в разных странах [3], с ростом уровня образования, гражданского самосознания и развитием технологией, которые делают массовое общественное участие и контроль технически осуществимыми [4-6], в том числе в городах [7].

В России тема вовлечения сообществ в управление городами широко обсуждалась на форуме «Общественное участие в развитии мегаполисов: расширение возможностей», который был организован в апреле 2019 г. правительством Петербурга в содружестве с Минфином России, Всемирным банком и Университетом ИТМО в рамках программы Недели городских изменений. Основной целью стал форума обмен опытом по вовлечению граждан в развитие городской среды в мегаполисах, а также обсуждение новейших тенденций гражданского участия в развитии общественной инфраструктуры. Ключевым механизмом общественного участия, который обсуждался на форуме, **стало инициативное (партисипаторное) бюджетирование**, его использование в российском и зарубежном опыте. Форум длился 2 дня и объединил более 30 мероприятий, 20 экспертов из более 10 стран, порядка 400 гостей. Площадкой проведения было выбран креативный кластер Artlay, что задало подходящую атмосферу для обсуждений о настоящем и будущем демократии.

Форум открыл вице-губернатор Санкт-Петербурга Евгений Елин. Он выразил намерение развивать практики общественного участия в развитии города: «Инициативный бюджет – это эффективный инструмент. Жители выражают свою волю и голосуют за то, каким быть городу. Мы хотим, чтобы горожане имели возможность участвовать в распределении бюджетных средств, могли найти себя в новой экономике, в создании сервисов и новых рабочих мест. Мы хотим вовлечь жителей в формирование нового облика исторического центра города». Практика инициативного бюджетирования «**Твой бюджет» в г. Санкт-Петербург** реализуется с 2016 г. и основана на работе выбираемых жребием бюджетных комиссий граждан. Изначально в ней участвовали только два района, сегодня – десять. Число участников выросло в 12 раз, были выбраны 47 проектов-победителей, 21 инициатива уже реализована. В прошлом году практика была включена Минфином России в состав 11 лучших практик инициативного бюджетирования в регионах в номинации «Повышение бюджетной грамотности участников инициативного бюджетирования». Участники пленарной дискуссии обсудили основные вызовы, с которыми сталкиваются организаторы партисипаторных практик и гражданское общество по всему миру, наметили направления для работы в последующие два дня форума.

* Статья подготовлена в рамках проекта "Развитие инициативного бюджетирования в Российской Федерации", реализуемого Министерством финансов РФ и Международным банком реконструкции и развития.

Много информации, новой для российского слушателя, прозвучало на секции о лучших практиках партисипаторного бюджетирования в европейских городах. Руководитель Департамента гражданства и участия муниципалитета **г. Кашкайш, Португалия** Изабель Хавьер Каннинг поведала о наборе практик вовлечения, которые используются в рамках стратегии по повышению участия в городской политике Кашкайша. Среди них ПБ для взрослых, ПБ (партисипаторное бюджетирование) для молодежи, мобильные приложения City Points, Geo Cascais, Cascais Edu, Agenda Cultural и Fix Cascais. Особенностью используемой здесь системы голосования является возможность проголосовать не только «за» понравившиеся идеи, но и «против» не понравившихся.

Тему об экосистеме гражданского участия продолжила директор департамента по связям с гражданами муниципалитета **Лиссабона** Сандра Годиньйо. В португальской столице также используются несколько партисипаторных инструментов в рамках общей стратегии участия Lisboa Partecipa (www.lisboaperticipa.pt) – ПБ, краудсорсинговая платформа LisBOAIdea, приложение для отправки жалоб Na minha rua, общественные обсуждения Lisboa em Debate, программа открытых данных Lisboa Aberta и гражданский форум Forum da Cidadania.

Следующей столицей, делившейся своим опытом, стал **Мадрид**. Выступление директора проекта участия граждан из департамента участия граждан, прозрачности и открытого правительства Мадрида Мигеля Арана Катанья было посвящено возможностям интернет-платформы Consul (www.consulproject.org), которая используется в испанской столице для сбора идей от граждан, обсуждений и голосований.

Представительница **Рейкьявика** сотрудник департамента по вопросам демократии и прав человека Лара Гудбьорк Масдоттир в выступлении подчеркнула, что хотя в столице Исландии реализовано уже несколько сотен проектов, придуманных и выбранных гражданами, наибольшей ценностью ПБ являются не физические улучшения, а так называемые невидимые результаты – налаживание связей, обсуждение и взаимодействие в сообществе. Инновации последних лет в Рейкьявике включают в себя систему дебатов и повышение инклюзивности, в частности, недавно у жителей появилась возможность вести обсуждения на сайте не только в письменном виде, но и через аудио- и видеозаписи. Помимо ПБ в городе используются 3 цифровых инструмента гражданского участия: платформа Hverfid mitt посвящена совместному планированию развития районов, приложение Fix-it позволяет отправлять в соответствующие департаменты жалобы на городские проблемы, платформа Skopunartorg предлагает поучаствовать в проектах культурной жизни через краудфандинг при поддержке города.

На круглом столе о гражданском участии в социальном развитии обсуждались **социальные аспекты** инициативного (партисипаторного) бюджетирования, удобство социальной среды и способы повышения ее доступности для людей с ограниченными возможностями. Отмечалось, что важно не только физическое пространство (удобные пандусы и туалеты), но и дружелюбность среды – наличие на мероприятиях брайлистов и сурдопереводчиков, специалистов по уходу за людьми с инвалидностью.

Профессор бразильского Федерального университета Рио-Гранде-ду-Сул Тарсон Нуньез из **г. Порту-Алегри** поделился бразильским опытом использования ПБ для решения проблем социально уязвимых групп населения, когда практики участия позволили расширить доступ бедных районов к базовым сервисам и инвестициям, обеспечить их услугами водоснабжения, канализации и сбора мусора. Описывая другие лучшие практики, таргетированные на определенные социальные группы, исследователь заострил внимание на программе молодежного ПБ в Бостоне, где к обсуждению проектов приглашается молодежь из бедных районов, а также к практике ПБ в Нью-Йорке, где участие открыто для нелегальных иммигрантов. Выступающий подчеркнул важность гражданского воспитания с ранних лет и отметил успешные примеры молодежных практик в университетах Розарио в Аргентине и Куинс в Нью-Йорке, а также школьных проектов в Бразилии и Португалии.

В **Кашкайше** также делают акцент на вовлечение различных социальных групп. Особое внимание уделяется школьным инициативам, где дети сами придумывают, презентуют и выбирают лучшие проекты. Выступающая отметила, что взрослые люди настроены патерналистски по отношению к детям, поэтому администрация города не была до конца уверена, справятся ли ученики с поставленными задачами, однако опасения оказались напрасными. Каждой школе Кашкайша было выделено 10 000 евро. Школьники придумали немало улучшений, которыми пользуется весь город. Например, на остановках у школ и в центре города появились места для подзарядки телефонов. Среди других инклюзивных механизмов были отмечены специальные собрания для граждан с психическими заболеваниями, собрания для представителей меньшинств и собрания для старшего поколения в рамках ПБ.

Министр финансов Сахалинской области Анна Харченко рассказала о реализации Проекта инициативного бюджетирования на **Сахалине**. Регион стал первым в России, где учащиеся школ

становятся полноправными участниками бюджетного процесса. На каждую школу выделяется по 3 млн руб. Ученики придумывают проекты, презентуют их друг другу и выбирают лучшие на общешкольном голосовании. Итогами апробации программы стали не только новые спортивные комплексы, информационные станции и исторические проекты по сохранению культурного наследия, но и осознание того, что дети лучше всех знают, что именно им нужно и как лучше это реализовать.

На круглом столе «Инициативное бюджетирование в мегаполисах: масштаб или качество?» затронули специфику **развития партисипаторных практик в городах**. Руководитель проекта по развитию инициативного (партиципаторного) бюджетирования в России из Всемирного банка Иван Шульга отметил, что города, с одной, стороны несут ряд вызовов – большая территория, многочисленное население, фрагментированность и разнородность сообществ, индивидуализм и низкая мотивация к участию, – а с другой стороны, открывают новые возможности, поскольку в них сосредоточены экспертные ресурсы и общественные объединения. Выступающий обозначил методологические принципы проектирования городских практик и привел примеры их использования в российском и международном опыте.

Помимо европейских и российских практик на секции был представлен опыт Китая и Южной Кореи. Руководитель департамента партисипаторного бюджетирования Министерства экономики и финансов **Южной Кореи** Кинчен Пак поделился опытом своей страны по организации программы ПБ на национальном уровне с использованием интернет-платформы «Мой бюджет» (www.mybudget.go.kr). Граждане подают свои идеи по 12 направлениям, включая национальную оборону, затем соответствующие министерства и другие органы власти изучают предложения и определяют приоритеты, по выбранным проектам проводится общенациональный опрос и голосование в комитете граждан, который состоит из 300 представителей разных половозрастных групп и регионов. Похожий принцип используется в городской агломерации **Сеула**. Исследователь Сян Хао из Института мира и Китая обозначил 4 различных подхода к ПБ в Китае. Среди них есть как модели, заимствованные из зарубежного опыта, так и уникальные практики, включающие вечерние подомовые обходы для сбора идей от жителей.

Министр финансов **Республики Саха** Валерий Жондоров рассказал об опыте своего региона в реализации инициативного бюджетирования, которое очень популярно среди жителей: несмотря на низкую плотность населения и низкие температуры здесь проходят самые массовые в России собрания в несколько сотен человек. Абсолютный рекордсмен – село Майя, где в 2019 году на собрание приехали 2350 человек.

Партнер PwC Россия, руководитель практики по оказанию услуг государственным органам и общественному сектору Кирилл Никитин в своем докладе обратился к волнующей многих теме **доходогенерирующих проектов**. Докладчик также обратил внимание на проекты, приводящие к росту налоговых поступлений, и выразил мнение, что средства от подобных проектов ПБ могут быть направлены на масштабирование всей практики.

Живой интерес слушателей вызвала открытая лекция «Опыт организации проекта партисипаторного бюджетирования в учреждениях пенитенциарной системы Италии» исследователя Центра общественных наук Университета Коимбры Джованни Аллегретти. Докладчик рассказал о первой в мире практике ПБ, которая реализуется **в тюрьме Боллате в Милане**. Там заключены около 1000 мужчин и 200 женщин. Организаторы устремили свой интерес именно в тюрьму, поскольку там гражданское участие приостановлено. Путем реализации проектов, инициированных заключенными, а также формирования позитивных взаимоотношений между заключенными, а также между заключенными и администрацией тюрьмы и внешней средой, они запустили процесс активного гражданского воспитания. Деньги на реализацию программы в размере 20 000 евро собираются через краудфандинг. Презентацию программы совместили с выставкой современных художников. Работы экспонировались в течение в недели, после чего поступили в продажу. В марте в тюрьме прошла первая встреча, на которой заключенные обсудили свои условия пребывания в тюрьме и идеи о том, как они могут быть улучшены. Самые популярные предложения будут проработаны, после чего тюремное сообщество проголосует за 2 лучших проекта.

Круглый стол «Общественное участие в контексте территориального развития» собрал специалистов по вовлечению граждан в пространственное развитие. Здесь обсуждались сложности и вызовы, с которыми сталкиваются архитекторы, органы власти и местные жители в попытке создать общественные пространства, комфортные для всех. Директор института развития городской среды Нижегородской области Дарья Шорина поделилась опытом региона по организации диалога между разными стейкхолдерами в ходе реконструкции парка Дубки и двух скверов – Григорьева и имени 1905 года. Директор по маркетингу компании LEGENDA Intelligent Development Всеволод Глазунов рассказал о том, как в рамках одного из девелоперских проектах консультации

с собственниками квартир были использованы при создании концепции линейного парка. Руководитель направления соучаствующего проектирования КБ «Стрелка» Наталья Маковецкая поделилась технологиями, которые использует конструкторское бюро при реализации проектов в регионах. Надежда Снигирева из «Проектной группы 8» (www.8architects.com) поделилась опытом Татарстана и Вологодской области. По результатам обсуждения дискутанты пришли к выводу о том, что принципы общественного участия, чтобы оно стало устойчивым, должны быть закреплены в федеральном законодательстве.

Эта линия была продолжена в дискуссии о роли государства в развитии инициативного бюджетирования, которая касалась нормативно-правового регулирования партисипаторных практик и **определению правовых основ инициативного бюджетирования** [8]. Руководитель Центра инициативного бюджетирования НИФИ Владимир Вагин отметил, что благодаря закреплению ИБ в федеральном законодательстве практики участия по всей стране получат толчок для развития, но важно составить закон правильным образом, чтобы исключить излишнюю регламентацию процедур. Начальник отдела анализа и развития бюджетной системы Департамента бюджетной методологии Минфина РФ Анна Беленчук рассказала об определении правовых основ инициативного бюджетирования в законодательстве, в частности фиксации понятия «инициативный проект» в законе о местном самоуправлении и понятия «инициативные платежи» в Бюджетном кодексе.

Вопрос о законодательном регулировании вызвал оживленную дискуссию. Панелисты пришли к выводу, что если и принимать закон, определяющий политику в сфере инициативного бюджетирования, то он должен иметь вид рамочного и гибкого нормативно-правового акта. Если же будет принят закон, регулирующий каждый шаг региональных и местных органов власти и строго регламентирующий процедуры, это может затруднить реализацию уже сложившихся практик, дизайн которых варьируется от региона к региону. Участники обсуждения согласились с тем, что закон будет лучше всего работать тогда, когда будет сформирована культура участия и доверие граждан к органам власти. Ключевым аргументом в пользу принятия закона было отмечено то обстоятельство, что закон будет стабилизировать ситуацию в случае транзита власти.

Программа форума включила также еще около десятка других мероприятий, посвященных различным аспектам участия граждан в жизни городов. Презентации докладчиков выложены на официальном сайте www.ippf.ru.

Организаторы форума анонсировали также скорый выход в свет русскоязычного перевода издания **«Hope for Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide**» («Надежда на демократию: 30 лет партисипаторного бюджетирования по всему миру»). Это компендиум из статей более 70 авторов о практиках участия граждан в принятии бюджетных решений в разных странах под редакцией исследователя Нельсона Диаса. Перевод книги был приурочен к форуму и в ближайшее время она появится в свободном доступе.

Литература

1. *Dias N. (org.)* Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide. Epopeia Records | Oficina, 2018.
2. *Вахтина М.А., Игнатова Т.В., Полянин А.В.* Институциональный статус общественного обсуждения законопроектов в системе публичного управления // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2018. № 6. С. 237–245.
3. “Trust in government, policy effectiveness and the governance agenda”, in Government at a Glance, OECD Publishing, Paris, 2013.
4. *Peixoto T., Fox J.* When Does ICT-Enabled Citizen Voice Lead to Government Responsiveness? Digital Dividends Background Paper, World Development Report, 2016.
5. *Peixoto T., Sjoberg F.M., Mellon J., Spada P.* Effects of the Internet on Participation: Study of a Public Policy Referendum in Brazil. Policy Research Working Paper 7204, Governance Global Practice Group, World Bank, 2015.
6. *Кюрджиев С.П., Китюкова Д.С.* Прозрачность и подотчетность как объективное условие повышения эффективности местного самоуправления // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2015. № 4 (59). С. 88 – 91.
7. *Вагин В.В.* К вопросу о теории развития и регулирования инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации // Муниципальная власть. 2016. № 1.
8. *Пономарева А.М., Игнатова Т.В.* Разработка матрицы инновационно-креативного развития города на основе индексного метода // Journal of economic regulation (Вопросы регулирования экономики). 2018. Т. 9. № 3. С. 37 – 47.

Gavrilova Nadezda Vladimirovna, PhD in Science of Communication, Leading Researcher, Center of Participatory Budgeting, Financial Research Institute of Ministry of Finance of Russian Federation (3, str. 2, Nastasinsky per., Moscow, 127006, Russian Federation). E-mail: gavrilova@nifi.ru

ANALYSIS OF PRACTICES OF CITIZEN ENGAGEMENT IN URBAN PLANNING (ON MATERIALS OF INTERNATIONAL PUBLIC PARTICIPATION FORUM «EMPOWERING CITIZENS, RESHAPING CITIES: PUBLIC PARTICIPATION AND URBAN DEVELOPMENT», 18-19 APRIL 2019, SAINT-PETERSBURG)

Abstract

The article is a review of International Public Participation Forum «Empowering Citizens, Reshaping Cities: Public Participation and Urban Development», which was held on April, 18-19, 2019 in Saint-Petersburg. The guests from Russua, Spain, Portugal, Brazil, Italy, Iceland, Moldova, Armenia, Kazakhstan, Turkey, South Korea and China shared their experience and reported the examples of how participatory democracy practices are implemented worldwide. Various online and offline approaches to citizen engagement are analysed.

Keywords: *participatory management, participatory budgeting, initiative budgeting, citizen engagement, public participation, direct democracy, public participation, committee of citizens, territorial development.*

References

1. Dias N. (org.) Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide. Epopeia Records | Oficina, 2018.
2. Vahtina M.A., Ignatova T.V., Polyanin A.V. Institucional'nyj status obshchestvennogo obsuzh-deniya zakonoproektov v sisteme publichnogo upravleniya // Izvestiya YUgo-Zapadnogo gosudar-stvennogo universiteta. Seriya: Ekonomika. Sociologiya. Menedzhment. 2018. № 6. P. 237–245.
3. “Trust in government, policy effectiveness and the governance agenda”, in Government at a Glance, OECD Publishing, Paris, 2013.
4. Peixoto T., Fox J. When Does ICT-Enabled Citizen Voice Lead to Government Responsiveness? Digital Dividends Background Paper, World Development Report, 2016.
5. Peixoto T., Sjoberg F.M., Mellon J., Spada P. Effects of the Internet on Participation: Study of a Public Policy Referendum in Brazil. Policy Research Working Paper 7204, Governance Global Practice Group, World Bank, 2015.
6. Kyurdzhiev S.P., Kityukova D.S. Prozrachnost' i podotchetnost' kak ob"ektivnoe uslovie povy-sheniya effektivnosti mestnogo samoupravleniya // Nauka i obrazovanie: hozyajstvo i ekono-mika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie. 2015. № 4 (59). P. 88 – 91.
7. Vagin V.V. K voprosu o teorii razvitiya i regulirovaniya iniciativnogo byudzhetirovaniya v sub"ektah Rossijskoj Federacii // Municipal'naya vlast'. 2016. № 1.
8. Ponomareva A.M., Ignatova T.V. Razrabotka matricy innovacionno-kreativnogo razvitiya go-roda na osnove indeksnogo metoda // Journal of economic regulation (Voprosy regulirovaniya ekonomiki). 2018. T. 9. № 3. P. 37 – 47.

УДК 351 DOI: 10.22394/2079-1690-2019-1-3-15-23

ЭФФЕКТИВНЫЕ ДЕЛОВЫЕ КОММУНИКАЦИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Ершова Наталья Анатольевна кандидат экономических наук, доцент кафедры госуправления во внешнеполитической деятельности, Дипломатическая академия МИД России (119021, Россия, г. Москва, ул. Остоженка, 53/2, стр. 1). E-mail: nataly_ershova@mail.ru

Моисеев Анатолий Васильевич кандидат военных наук, профессор кафедры госуправления во внешнеполитической деятельности, Дипломатическая академия МИД России (119021, Россия, г. Москва, ул. Остоженка, 53/2, стр. 1). E-mail: moiseevanvas@mail.ru

Аннотация

Статья посвящена актуальной проблеме анализа деловых коммуникаций на разных уровнях государственного управления как способ повышения качества и доступности государственных услуг в РФ в условиях рынка. Деловая коммуникация является основой жизнедеятельности любой структуры, подразделения, органов, представляющих государственную власть. Необходима для исполнения управленческих решений, обратной связи, корректировки цели и этапов деятельности системы государственного управления. Рассмотрены проблемы коммуникаций в организациях государственной сферы. Сформулированы конкретные предложения по совершенствованию осуществления деловых коммуникаций в сфере государственного управления, в целях повышения эффективности работы государственных гражданских и муниципальных служащих.

Ключевые слова: *деловая коммуникация, система государственного управления, повышение эффективности работы государственных гражданских и муниципальных служащих, управленческие решения, традиционные и инновационные технологии передачи информации, деловое общение, информационный обмен, профессиональная деятельность, взаимообмен информацией.*

Актуальность вопроса, который затрагивается в данной статье, обусловлена тем, что деловая коммуникация занимает ведущие позиции в системе управления, поскольку является основой жизнедеятельности любой структуры, организации, подразделения, учреждения Особенно это важно для органов, представляющих местное самоуправление и государственную власть. Невозможно без