**СТЕНОГРАММА**

**второго семинара**

**«Технологии публичного обсуждения в проектах инициативного бюджетирования»**

2 июня 2015 года

Европейский университет в Санкт-Петербурге

**Организаторы:**

• Европейский Университет в Санкт-Петербурге;

• «Центр инициативного бюджетирования», «Научно-исследовательского финансового института» (НИФИ) Министерства финансов России.

Семинар посвящен анализу технологий публичного обсуждения, используемых в программах инициативного бюджетирования, которые существуют на данный момент в российской практике.

**Последовательность выступлений:**

**Хархордин Олег Валерьевич, ректор Европейского Университета в Санкт-Петербурге.** Вступительное слово.

**Вагин Владимир Владимирович**, к.ф.н., руководитель Центра инициативного бюджетирования НИФИ — «Особенности «инициативного бюджетирования» в российской практике».

**Шульга Иван Евгеньевич**, **Гридин Сергей Алексеевич** (Всемирный банк) — «Механизмы, сопровождение и результаты участия населения в Программе поддержки местных инициатив (ППМИ)».

**Шилов Лев Александрович**, **Димке Дарья Владимировна**, **Гребенщикова Татьяна Юрьевна,** научные сотрудники Европейского университета в Санкт-Петербурге — ««Технологии вовлечения граждан в бюджетный процесс на муниципальном уровне на примере проектов партиципаторного бюджетирования в российских муниципалитетах».

Вопросы и обсуждение докладов.

**Хархордин О.В:** Очень здорово, что мы собрались поговорить проектах инициативного бюджетирования по-русски, потому что есть русская реальность, с которой можно работать, она растет и развивается. Недавно я в очередной раз поговорил с Мариной Амелиной, которая когда-то раздавала деньги Мирового банка в деревнях, в начале 2000-х годов. Маша Гайдар пыталась делать то же в Кировской области, но ей пришлось уехать в Гарвард, чтобы справиться с последствиями этого опыта. Мы собрались теперь так как, и то, что делает Мировой банк, и коллеги, и группа сотрудников центра Республика в Сосновом бору и в Череповце и в других городах Российской Федерации – является формой новой и очень интересной жизни для России. В основном, у академического сообщества интерес был академический: как приживается, как развивается, аналитически рассечь, потом собрать и сказать, как будет работать. Мне кажется, что наши исследователи увлеклись этим процессом, что отчасти помогало иногда случиться объекту исследования. Теперь мы знаем, что мэр Кузин в Череповце является одним из сторонников этой идеи. А когда фонд Кудрина думал о прекращении поддержки модераторов, Кузин серьезно рассматривал не только возможность отдать кусок бюджета Череповца для распределения на группах инициативного бюджетирования, но также и за модерирование заплатить. Кстати, я недавно узнал, что есть такой классик политической науки. Он описал, как в Испании и в Португалии перешли к демократии. Его зовут Филипп Шмиттер. После пакта в Испании, соглашения в Польше и бархатной революции, Шмиттер стал широко известен. Он преподавал в наших стенах в 96-ом году, рассказывая о разных переходах к демократии, и все мы знаем, что Шмиттер в политической науке великий человек, хотя в теории он во многом провалился. Мы не рассматриваем как раз партиципаторное бюджетирование как переход к демократии. У нас центр, который занимается исследованием республиканской формы жизни. Часто подчеркивается, что республика – это не есть демократии. Республиканские формы жизни – это несколько другое. Так вот, Шмиттер интересен не потому, что он рассказывал здесь что-то про демократию, а потому что недавно он написал обобщение интересного в политической науке и политике. Он написал учебник и там написано, что разные формы инициативного привлечения граждан к бюджетированию является одной из глобально значимых инноваций. Не просто социалисты это придумали в Порту-Алегри, а оказалось это разделяется консерваторами и либералами, социалистами и даже религиозными [теоретиками]. Оказалось, что форма нужна всем, поэтому я думаю, что сегодняшний семинар, это повод обсудить, как всё это развивается в России, в инициативах Всемирного банка, как на это смотрят даже наш Минфин, естественно. Я надеюсь, что это первая рабочая встреча, чтобы обсудить «съезд двадцатипятитысячников», которые когда-нибудь устроят среди активистов муниципального движения. У ученых основной темой работы является отсутствие развития в гражданском обществе, и так приятно, когда что-то начинает развиваться, несмотря на то, что никто этому не способствует и никто не тратит внушительных денег. Хотя есть некоторые формы, которые нужны и важны. Я закончил введение. Спасибо.

**Вагин В.В.**: Вы явились во многом, не могу сказать, что инициатором, но человеком, который подтолкнул меня к идее этого семинара в сентябре прошлого года на круглом столе в здании Правительства. Вообще впервые внутри правительства на эту тему состоялся разговор – и он прошел чрезвычайно удачно. До сих пор мне в Минфине пеняют, что я не опубликовал стенограмму того семинара. Очень много людей, кто впервые услышал эти термины – партиципаторное, инициативное бюджетирование – с необычайным интересом эту тему восприняли и начали в ней видеть больше, чем мы сами видим и понимаем. Но именно после выступления уважаемого ректора на том круглом столе, я понял, что нам нужно кроме консультационных семинаров. Это была первая попытка объединить в научно-практическом разговоре консультантов из проектных центров. Так вот мы не сможем сделать что-то более серьезное, если не запустим серию научных семинаров. И то, что сегодня проходит здесь, в здании Европейского университета – это уже второй семинар из цикла «Бюджет как предмет социальных наук». Причем сразу хотелось бы оговориться, несмотря на то, что тема этого года – это инициативное бюджетирование, я не исключаю, что в следующем году мы выйдем на то, чтобы попытаться выстроить разговор о бюджете за рамками инициативного бюджетирования. Я бы не хотел, чтобы мы сужали тематику этого семинара. Это научный семинар! И все больше людей начинает обращаться к этой тематике именно с точки зрения научного осмысления, рефлексии с очень разных сторон, потому что бюджет дает фантастические особенности для анализа процессов. И если удастся этому семинару укорениться, я уверен не только в его практической, но и научной пользе. Спасибо вам за вдохновение, которое вы внесли в создание этого семинара.

**Хархордин О.В:** Спасибо.

**Вагин В.В.:** Несколько вводных замечаний по поводу того, что мы сегодня обсуждаем и что такое само понятие — инициативное бюджетирование. В Европейском университете термин инициативное бюджетирование еще не прижился и тема партиципаторного бюджетирования имеет свою специфику и даже называется немножко по-другому. Мы проделали большую работу за эти полгода. Я имею в виду не только тех людей, которые занимаются инициативным бюджетированием, но и конкретно Центр инициативного бюджетирования НИФИ Минфина. Мы завершили первый этап работы, по анализу российских лучших практик и зарубежного опыта по теме партисипаторного бюджетирования. Мы написали 150-страничный фолиант, поначалу не подозревая, как много чего есть в мире на этот счет. 10 лет назад и в России, благодаря усилиям Всемирного банка, партисипаторные практики развернулись. Сегодня появились разнообразные практики, которые позволяют нам говорить о первом этапе партисипаторного бюджетирования в Российской Федерации. Его можно называть этапом инициативного бюджетирования. Я не знаю, в какой форме партисипаторное бюджетирование дальше начнет развиваться, но можно говорить о том, что сейчас мы видим совокупность разнообразных, основанных в первую очередь на гражданской инициативе практик решения вопросов местного значения при непосредственном привлечении граждан и так дальше. Свыше полутора десятка регионов имеют опыт реализации этих проектов. Я не буду говорить, что делает Европейский университет и что делает Всемирный банк в рамках поддержки местных инициатив. Хотя об одной малоизвестной практике стоит сказать больше. Это предпринятая в 2011 году партией «Единая Россия» и Общенародным фронтом попытка спурта – мгновенного натиска с целью внедрения разнообразных народных инициатив в большом количестве субъектов Федерации. К великому сожалению, лишь в трех регионах в той или иной степени это сохранилось: Тульская, Иркутская и Тамбовская области. Причем, Иркутская область в наибольшей степени продвинулась едва ли не дальше всех в количественном выражении, в прошлом году 500 миллионов рублей из областного бюджета были распределены на различные программы народных инициатив. Есть еще ряд регионов, в которых что-то происходило. Были потрачены гигантские усилия, на протяжении двух лет 80 миллиардов рублей из региональных бюджетов были распределены через эти практики.

Говоря об особенностях этапа инициативного бюджетирования следует сказать, что фокусом этого этапа является решение вопросов местного значения. Дальше — это многообразие практик. Я уже упоминал программу поддержки местных инициатив, и собственно инициативное бюджетирование, народные инициативы. Можно говорить, что практики разнообразны. Софинансирование в практиках Европейского университета отсутствует, потому что каноническое партисипаторное бюджетирование этого не предполагает. Во всех остальных российских практиках софинансирование является неотъемлемым элементом программы. Это ни хорошо и не плохо. Это факт. Сегодня софинансирование присутствует в ста процентах проектов. При этом оно имеет очень интересный мультипликационный эффект — копейка, вложенная людьми в развитие собственных проектов, приносит очень высокую отдачу. Отсутствие федерального участия еще одна особенность современного этапа. Следующее – это слабость институциональной основы, малое число проектных центров и консультантов, отсутствие организации и даже сети для развития контактов. Мы видим по всем странам, которые мы изучали, прошедших несколько этапов партисипаторного бюджетирования, очень серьезные организации, объединяющие инициаторов проектов инициативного бюджетирования. Это требует серьезного внимания, так как мы абсолютно не включены в мировую сеть инициативного бюджетирования. Мы имеем лишь одну статью 2008 года в международном сборнике по партисипаторному бюджетированию о том, что происходит в нашей стране, написанной сотрудницей центра «Стратегия».

Сегодня есть целый ряд вопросов, которые требуют настоятельного решения. В первую очередь это вопросы требующие федерального участия. Причем я не сторонник того, чтобы государство своей мощью «влезало в этот достаточно хрупкий процесс», но, тем не менее, без правильного федерального участия процесс развития инициативных практик будет идти медленно и долго. Второе, в прошлом году впервые описание инициативных практик вошло в доклад о лучших практиках открытого бюджета, который начал готовить Минфин. Сегодня необходимо создание инфраструктуры инициативных практик на всех уровнях, которые включают в себя много разных компонентов. Каким образом выбирать ту или иную практику для внедрения у себя на месте, и второе – как это организовывать? В прошлом году под эгидой Открытого Правительства была предпринята попытка составить методику, но здесь необходима более серьезная работа, и что важно — Минфин готов в этом году такую методику принять и после этого рассылать в регионы. Кроме того, до конца года должна появиться концепция обучения чиновников: каким образом строить свое взаимодействие с активистами и членами инициативной группы и как организовать всю эту работу. Наш семинар важен еще в плане формирования такой концепции.

Имеет смысл сказать про конференцию, которую мы намечаем в конце года. Это первая всероссийская конференция по инициативному бюджетированию. Мы ожидаем содействия в организации конференции от Всемирного Банка, Фонда Кудрина. Сейчас определяется тематики, параметров этой конференции. Ничего подобного в нашей стране не проводилось, а в большинстве стран мира, где такие практики уже укоренены, они проходят на регулярной основе. Конференция позволит собрать всех тех, кто так или иначе имеет к этому отношение, и сделать важный шаг в развитии темы. Надеюсь, что нам удастся найти возможность создания сетевого ресурса, где будут выложены все существующие практики – это действительно важно.

Консультанты, занимающиеся инициативным бюджетированием, сплошь и рядом сталкиваются с проблемами отсутствия навыков гражданского участия у населения страны. Можно долго обсуждать, почему так вышло, но это факт. Причем, навыки политического участия проявлены на более высоком уровне. Но навыков требует и решение низовых вопросов и низовых инициатив — навыков совместного участия в работе и навыков совместного решения. Мы сегодня будем обсуждать очень важный вопрос публичного языка с помощью которого разговаривают между собой люди в инициативных группах, и чиновники, представляющие государственную или муниципальную власть.

Еще важная тема — кто те активисты, которые стоят во главе проектов инициативного бюджетирования — мы не знаем и не понимаем, кто эти люди. Понимание того, что такое политический активист на уровне федеральной политики у нас есть. Но кто такие гражданские активисты, занимающиеся организацией групп граждан ради решения вопросов местного значения? Кто эти люди? Почему они этим занимаются? Как им удается найти общий язык между людьми? Как они самоорганизуются? Это важная и серьезная задача, требующая серьезного осмысления.

**Шилов Л.А.:** Спасибо, мы как раз пытаемся создавать такие сообщества в городском и в сельском поселении, заставить их работать. Иван Евгеньевич, приглашаю вас.

**Шульга И.Е. (выступление сопровождает презентация)**: Спасибо за приглашение. Мы представляли программу поддержку местных инициатив уже сотни раз, но в таком красивом зале мы впервые делаем презентацию. Для нас этот семинар чрезвычайно важен. Некоторое время назад Всемирный банк относился к этой теме как к теоретическому упражнению, мы поддерживали серьезные социологические исследования, выступали в роли наблюдателей по отношению к тем процессам, которые протекали. Но потом произошло что-то странное – мы взяли «лопату» в руки и начали копать. Теперь мы осознали отставание теоретического осмысления того, что мы делаем, от практики. И даже стало страшновато в нашем одиноком плавании и захотелось поделиться рисками, опасениями и некоторыми соображениями о происходящем, чтобы понять — правильно ли мы действуем, в том ли направлении движемся, что можно поменять, какие риски можно минимизировать. Сегодня я хотел бы рассказать о Программе поддержки местных инициатив. Тема коллегам знакома, хочу сделать презентацию под другим углом. Надеюсь набросать крупные штрихи для последующей научной рефлексии. научного обоснования. То, о чем я буду говорить — это некий практический опыт, серьёзный эксперимент, у кого-то не доходят руки, мозги, чтобы его структурировать, классифицировать и так далее, но, тем не менее, мы постарались такое набросать это и думаем, что эти наброски будут интересны для последующих дискуссий.

Я кратко расскажу о программе, о механизмах, как мы понимаем эту программу. Затем я расскажу о предпосылках и механизмах организации публичного разговора или общественного диалога в рамках нашей программы: что мы делаем, какие проблемы испытываем. И немножко расскажу о результатах, чтобы понять ту точку, где мы находимся в данный момент, понять масштаб «трагедии».

Общая информация. На самом деле, нам Владимир Владимирович недавно объяснил программу инициативного бюджетирования, которую мы с радостью приняли. Ведь раньше нам казалось, что мы находится в некотором контексте развития местных сообществ. На самом деле в каждой шутке есть доля шутки, потому что и внутри развития местных сообществ существует огромное множество разнообразных сюжетов, и внутри инициативного бюджетирования существует множество сюжетов и эти сюжеты очень сильно пересекаются. Поэтому мы говорим об одном и том же. Но, тем не менее, было бы полезно понимать, откуда растут наши идеологические корни, чтобы понять, в каком направлении мы двигались, какой вектор был изначально заложен.

Итак, во Всемирном банке есть серьёзное направление — это направление развития сил местных сообществ. Внутри этой идеологии лежит простой постулат: эффективное местное развитие возможно только при участии местных сообществ. То есть развитие местных сообществ происходит за счет местных сообществ, ведь именно такой подход является наиболее эффективным и приносит наиболее существенные результаты. Только в этом случае, мы можем правильно определить те проблемы, которые подлежат решению, только в этом случаем мы сможем вовлечь местные ресурсы населения в решение этих проблем, только в этом случае население почувствует себя собственником проекта, ответственным за результатом и за развитие в целом. Вот это направление развития сильных местных сообществ, оно возникло 20-25 лет назад в Латинской Америке. После этого был реализован целый ряд эффективных моментов, и в какой-то момент возникли предпосылки для реализации такого проекта в России. Начиная с 2005 года мы готовим федеральную программу. Я хочу поддержать тезис Владимира Владимировича об отсутствии федерального участия. Я вижу плюсы от того, что мы работаем напрямую с регионами, с местными активистами. Я вижу определённые минусы. Я не могу ответственно сказать — хорошо это или плохо. Точнее не могу сказать, какие формы должно принимать федеральное участие. Это еще один момент, который можно было обсудить. Тем не менее, программа, которая не нашла старта на федеральном уровне, начала реализовываться в России с 2007 года по инициативе регионов. Тогда это был Ставропольский край. Я уже сказал про основные характеристики проекта. Очень крупный проект существует в Индонезии, практически это программа национального масштаба. Там работает 17 тысяч консультантов. Обращаясь к вопросу отсутствия проектных центров и проектного потенциала, консультационного ресурса — для России это просто масштаб других стран. Эти проекты развития местного сообщества действительно ориентированы на решение вопросов местного значения и в нашем случае они даже ориентированы на развитие базовых социальных инфраструктур, потому что это и есть ключевые, базовые, наиболее критические проблемы местного уровня. Я бы даже сузил фокус программ подобного рода и программы, которые реализует Всемирный банк в мире. Они подразумевают техническое, консультационное сопровождение на всех этапах реализации, что означает параллельное развитие местного потенциала. То есть мы не просто приходим с идеей «давайте развивать инициативное бюджетирование», но идет постоянное непрерывное обучение местных активистов, руководителей муниципалитетов, представителей инициативных групп и т.д. То есть это некое ядро программ развития местного сообщества.

Итак, что мы имеем в России в настоящий момент? Российская программа началась с 2007 года в Ставропольском крае, в настоящее время 7 регионов находятся на активной стадии, еще несколько регионов пытаются подключиться. Эти программы отличаются тем, что они полностью интегрированы в национальную административную, бюджетную, закупочную системы и т.д. Это не всегда так в мировом опыте и мы гордимся, что в России сделали такой серьёзный шаг вперед, потому что во многих странах проекты развития местных сообществ существовали как самостоятельные автономные институции. То есть Всемирный банк вливал туда деньги, потом эти деньги распределялись по принципу, который кажется нам правильным, но в некоторых случаях, особенно в небольших государствах образовывались такие квази-государства, которые может быть были в разы эффективнее местных министерств финансов, а их это серьезно раздражало. Вот в России мы самого начала оказались встроены в бюджетную и административную систему, что сейчас дает нам очень серьезное преимущество. На практике это выглядит так, что в региональных бюджетах просто есть строчка «программа поддержки местных инициатив». Закрыть строчку сложнее, чем открыть, поэтому строчка воспроизводится из года в год и даже программа расширяется где-то. То есть это наши институциональные достижения.

Фокус программы поддержки местных инициатив в России – это сельские поселения, полномочия поселенческого уровня. Для России это, может быть, традиции местного участия, которые сохранились повсеместно. А с другой стороны, вопросы местного значения наиболее остры именно в селах. И здесь затрагивался денежный вопрос. Владимир Владимирович говорил, что очень хорошо, что такие программы реализуются. Это не насаждается сверху, не огромные деньги вливаются, а наоборот, они происходят снизу. У нас получается так, что Всемирный банк на эти программы деньги не дает. Наоборот, мы деньги берем за наши услуги и уже не боимся об этом говорить. И это очень хорошо. Получается, что программа такая *demand-driven* то есть, имеется спрос, программа движется спросом.

Теперь механизм реализации этой программы. Итак, финансируются некоторые общие проекты, можно сказать – совместные проекты населения и власти. Проекты, которые финансируются в рамках поддержки местных инициатива – это социальные проекты, в первую очередь. Направленные на развитие социальных инструктор, которые выбраны населением на общем собрании. То есть предполагается прямое и непосредственное участие населения. Технология собрания — это отдельный вопрос, про который Сергей Алексеевич скажет более подробно, но механизм такой. Итак, из 3-4-х проектов, которые актуальны для данного села, выбирается один социальный проект и население за него голосует руками. После этого идет выбор инициативной группы – это те же селяне, активисты, 6-7 человек, которые будут этим проектом заниматься от и до. Дальше инициативная группа начинает готовить проектную документацию при серьезной консультационной поддержке. Она занимается всем: описывает заявки, готовит техническую документацию и так далее, это серьёзная работа на сотню листов. Кроме того, проекты должны быть обеспечены софинансированием со стороны населения и со стороны местного бизнеса. Это важный элемент идеологии программы, которая позволяет отнести нас к программе инициативного бюджетирования. Это ключевое требование, потому что мы считаем, что если население не готово вложить деньги, сколько бедно не было население в данном населённом пункте, то это значит, мы делаем что-то не то, не решаем базовые проблемы, которые мы декларируем. На самом деле, это серьезная работа для научного осмысления. Мы заметили, что чем беднее регион, в котором работаем, чем беднее муниципальное образование, тем охотнее население включается в процедуру софинансирования, потому что там проблемы оказываются наиболее острыми. Решение этих проблем настолько актуально, что не остается другого выбора, кроме как активно включаться в процесс. Другое дело - что должен кто-то появиться и показать возможности такого вовлечения части населения. Пока возможности не показаны со стороны власти, Всемирного банка, население не видит для себя шансов и путей решения программ. Этот вопрос софинансирования со стороны населения часто является барьером на региональном уровне, точкой преткновения. Ведь в регионе власти говорят: «Нет, у нас совсем другая ситуация. У нас население озлобленное, уставшее, пассивное, бедное.» Это говорят в Хабаровском крае, а эта программа была реализована в Кировской, Тверской области. Вы такие бедные? Нет, вы просто не знаете специфику. Должен сказать, что сейчас мы достаточно хорошо знаем специфику и понимаем, почему возникает софинансирование. Оно возникает не потому, что мы просим денег на что-то, а чтобы потом сделать для вас что-то хорошее. Мы приходим с другим посылом. Мы говорим: «Друзья, обозначьте проблему, что хотели бы решить, дайте на 10 копеек, а мы дадим 90 копеек, чтобы была решена ваша проблема, но на определённых условиях.» Затем эти проекты отбираются региональной конкурсной комиссией. Тут важен отбор на основе заранее утвержденных, формальных, объективных и счетных критериев, которые заранее известны всем участникам. У нас 10-15 критериев, но два основных блока критериев: это участие населения физически в общем собрании. Если люди пришли и проголосовали, значит решение является репрезентативном для населенного пункта. Второй элемент – это софинансирование — поддержка не руками, а рублем со стороны населения, местного бизнеса и со стороны поселенческого бюджета. Вокруг этих критериев получается 60 из 100 баллов, поэтому обеспечив по этим параметрам достаточные показатели, можно рассчитывать на победу в конкурсе. Но важно, что критерии сообщаются заранее, каждый глава поселения знает, что он должен приходить и участвовать в игре. Каждый может заранее обсчитать и никто потом не удивляется результатам. Это тоже не везде так. В отдельных проектах Всемирного банка гранты даются на основе объективных показателей благосостояния. Например, уровень бедности: вот население бедное, мы туда дадим денег на поддержку микро-проекта. И там получается немножко другая развилка и немножко другие результаты, в этом случае проекты оказываются оторванными от мотивации, от желания участвовать, от потенциала. У нас в России вот такой подход: мы идем по пути конкретности.

Сейчас рассмотрим этапы. Я хотел бы отметить необходимость технического сопровождения. Логика нашей программы проста – собрали население. Потом подготовка проектной заявки, подготовка организации конкурса проектов. Потом регион заключает соглашение с победившим поселением. Потом конкурсный отбор подрядных организаций и потом реализуется проект. В теории это все просто, а на практике это практически невозможно реализовать, если нет технологий и сопровождения. И это еще один момент, который очень сложно донести до региональных руководителей, а до федеральных еще сложнее. Если в это дело не влезть практически, то ты всех этих рисков и не увидишь. Каково было мое потрясение узнать, что практики проведения собраний просто нет: «А как, а кто придет?» В лучшем случае, существуют формальные сборы граждан. Это сотрудники администрации, учителя и все, кого можно согнать. В течение 15 минут им сообщается повестка, они формально голосуют и на этом все заканчивается. Живого механизма собрания нет, и если мы хотим начать, то нужно начинать с этого первого шага, потому что мы — высоколобые теоретики из Всемирного банка. Мы пишем образцы протоколов этих собраний, чтобы глава в конце подписал, пишем, как нужно регистрировать людей и так далее. Консультанты участвуют непосредственно в проведении этих собраний. Тоже самое касается подготовки проектной документации – ну, да, она может быть достаточно простая, но не все знают, что на ремонт кровли дома культуры не обязательно требуется ПСД, серьёзная проектно-сметная документация, а достаточно локальной сметы. И так далее. И все это нужно доводить, объяснять. В общем, если мы хотим, чтобы такие программы работали, то необходимо очень серьезное техническое сопровождение, но это как раз тот элемент, на который ресурсы выделяются наименее охотно. Можно выделить субсидию на инфраструктуру — освещение, вода, дороги, но выделить ресурсы на консультантов — это что-то за гранью добра и зла.

Вот здесь представлено описание технического содействия со стороны Всемирного банка: сначала мы собираем всех глав на тренинги и объясняем им, для чего проводить собрание, как проводить собрание, какие вопросы должны решаться в ходе собрания и как результаты собрания оформить. В собрании участвуют непосредственно наши консультанты. Для первого года это обязательно на 100%, а потом мы начинаем переходить к выборочному посещению собраний, помогаем готовить заявки, садимся и пишем вместе с главами и представителями инициативных групп заявки, помогаем осуществлять мониторинг и т.д.. То есть весь блок сопровождения мы берем на себя.

Теперь по поводу организации общественного диалога. Как и почему программа местных инициатив сформировалась в том виде, в котором она сформировалась и почему схема эта работает? Для того, чтобы понять, как у нас организован диалог в программе – надо понять среду, в которой программа реализуется, а среда у нас, с одной стороны, очень трагичная, а с другой стороны, она очень простая и понятная. То есть мы работаем в селах, в селах состояние просто критическое, в 2/3 отсутствует централизованное водоснабжение, 95% отсутствует канализация, в трети сел – подъездные дороги. Часто чтобы попасть туда на собрание, нужно 5-6 километров пройти пешком по грязи. Поэтому мы говорим о спектре возможных проблем и возможных проектов. Понятно, что в этой среде он достаточно узок, он легко сужается и соответственно, сужается поле для дискуссий, для диалога. Фактическое отсутствие общественных организаций. Когда мы говорим об активистах в селах, не в райцентрах, а в поселениях, мы должны понимать, кто такие активисты. Я затрону, болезненную для Всемирного банка, тему гендера, но, как правило, это дамы, учителя, сотрудники администрации, иногда директора клубов, на практике эти дамы смету и пишут – вот это тематика местных активистов. Это второй момент. То есть понятна проблема, понятен потенциал, но при этом вот что интересно – население по-прежнему заинтересовано в обсуждении и решении своих проблем, потому что, во-первых, с ними давно их никто не обсуждает. В Кировской области в одном из отдаленных сел мы встретили человека. Он так посмотрел на нас и спросил: «Ребята, вы откуда?» И если я скажу, что из Москвы, он может упасть в обморок и я ем у говорю: « Из Кирова». Он был чрезвычайно удивлен, он людей из Кирова не видел. То есть вот эта среда, в которой мы работаем. При этом это население готово участвовать в решении проблем. Мы проводили репрезентативные исследования в Кировской области, и фактически 80% готовы софинасировать. Это Кировская область, один из беднейших регионов, но они готовы давать деньги на решение своих проблем, но не готовы давать их просто так – ни Всемирному банку, ни региону, но для того, чтобы провели дорожку к кладбищу – тут они готовы вложить, на понятных им условиях.

Теперь, развивая тему диалога. Приходя в регион, мы видим кризис взаимного доверия, причем различные участники этого процесса имеют свою позицию, и они не общаются друг с другом, и они друг друга не слышат. И каждый по-своему прав.

Позиция региональной власти такая, что у нас чрезвычайно пассивное население: «Мы для них делаем, а они не понимают, что мы для них делаем. Не понимают, что бюджет не бездомный, не понимают, что есть серьезные изменения. Ничего этого не слышали, а вместо этого водку пьют и ругают власть.» Такова позиция региональной власти. Региональная власть недовольна муниципальными главами, потому что муниципальные главы заваливают их «хотелками». Что такое «хотелки»? В одном из кавказских регионов министр эконмического развития показал нам кипу бумаг – заявок на 3 миллиарда рублей, а денег у него 300 миллионов. И все пишут: нужен клуб, дорога… Но помимо трагизма и боли никаких объективных обоснований. Элементарной сметы там нет, потому что нет потенциала оценить «масштаб трагедии» на местах и эту смету подготовить. И вот эти «хотелки», ими завалена региональная власть. И еще один интересный тезис, который нам недавно озвучил министр эконмического развития в республике Башкортостан, он сказал, что мы сейчас переживаем этап очень низкой социальной отдачи инвестиций. Это было до кризиса: у нас много денег есть и мы их вкладываем, но мы видим все меньше и меньше отдачи от того, что мы делаем, потому что упираемся в социальный потолок — то есть население не реагирует на то, что происходит, потому что инвестиции происходят в отрыве от диалога. И сейчас очень важно этот диалог наладить, объяснить, что что-то делается не просто так, а делается почему-то и для них. И это становится серьёзной проблемой. Башкортостан, богатый и обеспеченный регион, вернулся к теме вовлечения граждан и общего участия ровно потому, что деньги на каком-то этапе не решают все. Здесь уже нужен некоторый социальный проект.

Теперь позиция региональной власти основана на их настойчивости, но при этом региональная власть до конца не понимает, как вести такой диалог. Позиция муниципальных глав тоже предельно понятна – их наделили полномочиями – по сути, они ответственно за все. Этот глава поселения при почти нулевом бюджете ответственен за дороги, за воду, за освещение, за тротуары, за благоустройство территории. Сложнее вспомнить, за что он не ответственный. Но денег у него при этом нет, и его ругают с двух сторон. Он пишет «хотелки» и за эти «хотелки» его тоже ругают.

Позиция населения очень проста – ничего не происходит, потому что на самом деле ничего не происходит. Если у клуба крыша обвалилась – он так десять лет и стоит. Дорога если в плохом состоянии, то она становится хуже и хуже. Воды как не было, так и нет. Нельзя сказать, что вообще ничего не происходит. Ведь рядом возникает в райцентре большой ледовый дворец, но зачем он нужен? Он скорее раздражает, чем радует – потому что ты не можешь руки вымыть, а вокруг ледовый дворец строится, и на этом фоне особенно раздражает, что с тобой не разговаривают. То есть дворцы есть, дороги нет. Тебя не спрашивают и вот возникает такая странная, нездоровая ситуация. Власть не разговаривает с людьми. В этом контексте звучит предложение софинансирования, которое делается в лоб: «Ага, денег дай и мы тебе сделаем хорошо.» Я приведу пример. В Башкортостане мы были на собрании, где люди не очень хорошо разговаривали по-русски, и когда мы только начали рассказывать и озвучили софинансирование, там встает аксакал пожилой и говорит: «Ну, да, вы Крым присоедини, а с нас денег собирать будете?» Только не там я ожидал это услышать, но тем не менее на софинансирование они охотно идут.

Немного о том, как мы настраиваем мотивацию в рамках программы поддержки местных инициатив. Я не буду говорить про кнут, исключительно про пряник. Мы общаемся со всеми участниками процесса. Населению мы говорим что, если вы придете на собрание (а никто не хочет идти на собрание, потому что никто давно не верит собраниям), но если придете на собрание и решите коллективно, что вам нужно, то мы вам дадим денег. Я буду оперировать средними цифрами: дадим вам 70 копеек на рубль, а вы даете 30 копеек, — и мы решаем вашу проблему. Решайте сами, программа добровольная. Хотите – получите, не хотите — не получите. И когда возникают эти собрания, тут получается многочисленный дополнительный эффект, очень интересный. Оказывается, что собрание ценно не только потому, что решаются вопросы, связанные с софинансированием и вообще с проектом, но собрание еще имеет ценность в том, что люди просто сели вместе. Они испытывают такой невероятный кайф от того, что их вместе собрали и просто дали возможность поговорить о проблемах своих, что это сложно передать словами. И зачастую возникают новые идеи, которые реализуются не за счет проектных денег, а самостоятельно. Скажем, поселение собирается и определяет, что наибольшая для них проблема — это вода. Принимается решение собрать по 500-700 рублей со двора и сделать этот проект. Собрание заканчивается, а потом кто-то говорит – если уж мы собрались, а не собирались десять лет, у нас тут еще фонарей нет – может быть, мы соберемся и фонари купим. И решают еще фонари установить. Вот эффект только от одного факта, что людей собрали вместе.

Теперь пряник для муниципальных глав. Здесь разговор более прагматичный и главам объясняют, что ты соберешь людей на собрание. На самом деле, это означает, что проявишь некоторое усилие: проинформируешь людей, объяснишь, то у тебя появляется возможность получить субсидию, причем сопоставимую с общим размером муниципального бюджета. Ну, понятно, что сразу возникает электоральный эффект и так далее. Для главы это важно. Ему нужно просто объяснить, что это реалистично и это реализуется. Шансов победить в программе поддержки местных инициатив –приблизительно 70%. То есть 70% заявок получает финансирование. Это та планка, которую мы сознательно держим. Если меньше, то теряется элемент конурсности. А при планке в 70% даже проигравшее поселение на следующий год снова подает и участвует. Прагматичные главы, как правило, на это идут. Недавно приехали мы из Осетии. Там очень бедный горный Ирафский район, в нем 14 поселений и 11 из них согласились участвовать на таких условиях. Это очень серьезный результат. Из них 7 получили финансирование из регионального бюджета.

Теперь пряник для региональной власти. Здесь два аспекта: мы приходим с предложением выделить деньги в качестве субсидий для муниципалитета и оплатить наши консультационные услуги. Это так себе еще предложения, особенно в сложившихся экономических условиях настоящего времени. Но, тем не менее, это работает. Во-первых, эти деньги в бюджетах есть, мы говорим – создайте отдельное окно внутри тех денег, которые вы и так собирались отдавать муниципалам и распределите их по этой формуле. То есть по отношению к этим деньгам создайте мотивацию поддержки местных инициатив – это раз. А во-вторых, мы Всемирный банк, нам нужны деньги на компенсацию наших расходов, но при этом вы потратите 7% на сопровождение этой програмы, но вы реализуете эту программу успешно и привлечете софинансирование 30%. То есть мы еще оказываемся и рентабельными.

Соответственно, мы выходим с этими тремя блоками предложений на рынок и пока это предложение срабатывает. Дальше происходит совместная работа. Самое главное – первый толчок, потому что во всех регионах, в которых мы начали работать, эта программа продолжается. Где-то она уже продолжается без нас – в Ставропольском крае, Нижегородской области. И это очень хорошо, потому что наша задача прийти и сформировать потенциал — это 3-4 года. После этого выйти из региона, и программа пускается на самостоятельное русло. Но самый сложный это первый год, когда формируется доверие. Тут начинаются процессы, которые находятся за пределами нашего контроля, эти процессы совместной работы. Это тренинги, в которых совместно участвуют региональные и муниципальные главы, и очень часто на этих тренингах они впервые слышат друг друга и начинают разговаривать. Собрания, на которых участвуют и муниципальные главы и население начинают рассказывать. Это тоже не поддается никакому описанию: как волнуется глава села, когда он впервые выходит разговаривать с людьми, рассказывает о программе. Потом идет совместный процесс подготовки заявки. Это тоже главы поселений реализуют проекты, потому что население участвует не только деньгами, но и участвует безвозмездным трудом. Система критериев предполагает, что такое участие населения оценивается и вознаграждается дополнительными баллами, затем идет совместное обсуждение результатов. Вот тут возникает эта «химия», в результате которой реализуется Программа поддержки местных инициатив.

О результатах. Не для того, чтобы похвалиться, а чтобы описать масштаб того, что мы делаем. Этот плакатик из Башкортостана, его подготовила инициативная группа, но оказывается, он уже по всей стране гуляет. Это просто такой плакат, который вешается у магазина, на клубах с призывом прийти на собрание по программе поддержки местных инициатив. Вопросы творчества в рамках этой программы - это еще интересный пласт для обсуждения. У нас было проведено свыше трех тысяч собраний и мы уже вышли на уровень более 1 000 собраний населения ежегодно, и это тоже имеет много аспектов. Один из аспектов – нам не хватает людей. Мы не успеваем все эти собрания посещать, потому что требуется очень серьёзное консультационное сопровождение. Более 130 000 участников собрания. Это тоже очень серьезная цифра. Мы ни в коем случае не объединяем собрания, потому что считаем это в корне неправильным. То есть не объединяем это с бюджетными случаями, с другими вопросами. То есть это программа, собрание посвящено исключительно обсуждению программы. Вот в такого рода собраниях участвует порядка 20% процентов взрослого населения, что сопоставимо с региональными выборами. Очень серьёзный ресурс и обеспечивает нам репрезентативность по дворам. В отдельных населенных пунктах в собрании участвует около 60% взрослого населения. Рекордом является поселение Кизлярское в республике Северная Осетия — Алания. В собрании участвовало 1 тысяча 160 человек. И 3,5 тысячи людей у нас работает в составе инициативных групп, то есть это те люди, которые прошли путь от освоения Word, Excel и компьютера вообще и до подготовки серьёзной технической документации. То есть мы реализуем свою миссию потенциала местных сообществ, а потом эти люди становятся самостоятельными. Потом они становятся социальными активистами. Мы хорошо просматриваем эти «лифты» – когда человек начинает с члена инициативной группы, потом он переходит в районную администрацию, а потом может стать консультантом Всемирного банка, региональным, всероссийским консультантом и так далее. Там очень интересно.

На примерах собраний не буду подробно останавливаться. В рамках программы реализовано около 2 тысяч проектов – для нас это не основная цель. Для нас основная цель – это задействованность основных механизмов, но очень важно то, что решаются базовые проблемы населения.

Вот типология проектов, что у нас примерно происходит. Эта типология не спущена сверху. Это то, что люди выбирают и это усреднение по регионам. Типология похожа по регионам. Мы видим, что три основные группы проектов, которые реализуются. Это проекты, связанные с критической инфраструктурой. Убери каждый из этих элементов из жизни села – и все село умирает. То есть, если нет дороги – село умирает, если нет воды – село умирает, и если нет дома культуры - село тоже умирает, потому что это центр жизни, это кружки, это хор, бабушки, там собираются дети, там, в доме культуры, находится библиотека. То есть вот три ключевых элемента и мы видим, что население в основном выбирает именно это. Важно, что это выбрано населением, а не продиктовано сверху.

Вот примеры реализованных проектов. Софинансирование — то, о чем уже говорил. Мы вышли на среднюю планку в 70% из регионального бюджета. То есть 70% дает регион и 30% дает население, местный бизнес и муниципальное образование. Причем, мы устойчиво видим, что 10% — это средний уровень софинансирования населения. Тут важен факт денежного вклада, а если мы будем учитывать еще и безвозмездные работы, то цифра очень серьезно поменяется и как минимум, мы увидим, что в 50% случаев у нас в проектах наблюдается такого рода софинансирование. Это первый момент. Второй момент: многое зависит от установки региональной власти. То есть шкала между вовлечением местных ресурсов и инициативным бюджетированием –—здесь все зависит от фокуса этой программы. Тверская область четко взяла фокус именно на обеспечение высокого уровня софинансирования, она соответствующим образом построила свои системы критериев и вышла на денежный уровень софинансирования в 46%, то есть у них уже половина денег — это софинансирование. А если посчитаем и безвозмездное участие, то там уже под 70% получится. А Кировская область такую задачу не ставит, у них важно, чтобы был всеобщий охват программы и там показатель софинансирования менее серьезный, но в любом случае любой из показателей серьезный. Северная Осетия – Алания — 13%. 11% софинансирование со стороны населения, хотя до этого они предупреждали, что население ни копейки не принесет, настолько там сложная ситуация. И вот результаты – 90% населения считают, что проблемы, решенные в рамках программы важные или очень важные, и 82% населения пользуются результатами этой программы. Потому что по-другому не может быть, потому что они сами это выбрали. Они проголосовали. Как они после этого могут сказать, что они проголосовали за неважное? Они выбрали это для себя, и они этим пользуются, а по факту получается такие интересные цифры. Но 1% считает, что программа должна быть закрыта. Спасибо за внимание.

**Шилов Л.А.:** Вы съели время Сергея Алексеевича… Сколько вам нужно времени?

**Гридин С.А.:** Мы больше заинтересованы обсудить то, что будет предложено. Я тоже подготовил красивую презентацию (презентация не демонстрировалась): Вкратце изложу основные меры, связанные с организацией собрания. Мы с Иваном Евгеньевичем показали классический пример - нарушение порядка проведения собрания, потому что то, чему мы учим глав населения – это соблюдать регламент проведения. Поверьте, население, которому объявлен регламент, очень внимательно с часами наблюдает, кто, сколько выступает и активно реагирую, если кто-то отступает от заранее установленного графика. За эти годы, уже 9 лет программа реализуется на территории Российской Федерации, мной посещено порядка тысячи собраний и каждое собрание вызывает робость, страх. Не боюсь в этом признаться. Потому что никогда не знает, что там может случиться и чем все это закончится, так как люди вовлекаются своим рублем в решение тех или иных вопросов. Это серьёзное дело, и мы знаем из практики, что даже главы высказываются: «Ну, какие могут быть сборы, когда мы на мусор по 10 рублей не можем собрать!» Это действительно практическая проблема, и когда все это обсуждается, надо к ней аккуратно подходить при проведении собрания, и чтобы люди сами принимали это решение, никто его не навязывал, чтобы оно действительно рождалось изнутри. В связи с этим тема моего выступления – это практика проведения собраний, технологии проведения их. Хотя, наверняка, все технологии нам известны, они давно апробированы, вопрос в том, чтобы их внедрять и использовать. И в этой связи нельзя ограничиваться вывешиванием объявлений о собрании с такой-то повесткой дня, потому что в таком случае на нем присутствуют только организованная часть населения в лице работников бюджетных организаций, муниципальных служащих, проходит формально и оно не может принять кардинальных решений.

Законом о местном самоуправлении предусмотрено несколько форм проведения такого рода советов с общественностью: это и собрание, и опросы, и сходы, и публичные слушания, и конференции. Мы в своей практике выбрали собрания как самую простую, доступную форму с точки зрения её организации и обобщения результатов. Поэтому рекомендуем именно её проводить на практике, и она осуществляется и проводится. Но для этого на всех мероприятиях, мы учим, как это делать. Мы даем все возможные формы, какие у нас существуют, которые сами разработали или которые родились у нас на практике, в том числе плакат с этим буденновцем. Он стал тиражироваться по всей России. Какие-то образцы анкет, итоговые опросы, протоколы собраний, порядок проведения – все это раздаем, но, тем не менее, когда приезжаешь на собрание, приходится помогать, вставать рядом с главой и что-то объяснять, что-то рассказывать. Конечно, для глав поселений основным стимулом участия в программе является ликвидация иждивенческих настроений или повышение доверия к власти, развитие диалога между властью и обществом. Для глав поселений и для самого населения стоит основная задача – выиграть конкурс и получить деньги, особенно в первый год. Может быть потом, через 2-3 года, когда пройдут свои муниципальные выборы, они увидят, что к ним повысился уровень доверия и они получили хорошие результат. Они понимают, что получили еще косвенные результаты, кроме отремонтированного дома культуры или дороги. Но, по факту это основная задача. Поэтому основная система критериев, которые мы выстраиваем, настолько гибка, что учитывает не только возможность софинансирования в денежной форме, но и вовлечение населения. Фактически по весу, по тому количеству баллов, которое получает муниципалитет по подведению итогов, участие населения равноценно денежному вкладу, которое делает муниципалитет и местное сообщество в данную программу. И это в какой-то степени уравнивает шансы богатых и бедных, и бедные поселения иногда даже получают преимущество перед богатыми, так как они малочисленнее, им легче собрать количество людей на собрание, соответственно, количество благополучателей больше в результате реализации собрания. Мы набили много шишек и продолжаем их набивать, потому что это практика, ничего идеального не бывает, учимся сами на своих ошибках. В первый год, когда проект реализовывался в Ставропольском крае, один из муниципалитетов пришел и сказал: «Я сделаю на 300% софинансирование.» В принципе, по закону, он проходил, и надо было просто с ним поговорить. Он забирал все деньги, которые были предусмотрены на большое количество проектов. Вот это было для нас большой проблемой. Мы это начали компенсировать именно участием населения в собраниях, чтобы это было сделано, и учесть это.

Ну, и сама практика подготовки. Оговаривалось, что это опыта у людей нет, он потерян каким-то образом. Но когда они сами входят в это положение, они уже начинают понимать, что это выгодно, что это для них хорошо. Они как бы делят ответственность - не только берут ответственность на себя, но делят её вместе с людьми. Порядка 2-3 тысяч проектов реализовано, но кто работает в муниципальной сфере, тот знает, что муниципалитеты проверяют органы больше, чего государственные органы власти. Тут и Счетная палата, и Прокуратура, и УВД. У нас до смеха доходило. В одном из районов мы еще не начали проект, а уже с прокуратуры с меня потребовали: кому выдали деньги? Еще конкурс не состоялся, а прокурор звонит — кому мы будем выделять деньги? Мы еще не знаем. А он: «Да что вы нам рассказываете». И за все эти годы за все проекты не было ни одного случая, чтобы были выявлены какие-то нарушения, ни одного случая, чтобы рубль не туда был потрачен. При этом эффективность использования бюджетных средств – где-то 1 к 3, если это смотреть через государственные органы власти и по той формуле, как это делается у нас. То есть делается в три раза больше, а по отдельным проектам еще больше значение получается на бюджетный рубль.

Поэтому эта форма проведения собрания очень важна. Особенно важно чтобы в первый год она была подконтрольна. Мы стараемся посещать, а остальное – это до мелочей говорить о технологиях, они настолько все разные. Начиная от того, как рассадить людей в зале, какой зал, чтобы не было изолированных кучек, чтобы не создавалось группировок, где будет сидеть президиум – этот эффект рампы – если президиум сидит на высокой сцене, а все остальное население внизу. В зале создается эффект враждебности. Сторона, которая оказывается наверху, становится стопроцентно враждебна к той, которая внизу, и не получается разговор. Присутствие на собрание руководителей тех или иных уровней иногда в корне ломает ход проведения. Мы просим руководителей районного и регионального уровня не приезжать на собрание, потому что это вызывает серьезное озлобление у людей: «У нас того нет, того нет, а вы еще от нас чего-то хотите?» Стоит несчастный консультант Всемирного банка и говорит: «Я тут причем, я с вас ничего не собираю». Тогда вопрос снимается и люди начинают конструктивно говорить. Поэтому лучше не приезжайте, приезжайте перерезать ленточки – только на этом этапе.

Что касается софинансирования – по-разному складывается. Действительно, не очень большие деньги, но когда скажешь – вам нужно собрать 75 000 для того, чтобы вы вошли в проекты, то каждый человек в зале эту сумму воспринимает на себя лично – что это ему надо 75 тысяч сдать завтра или послезавтра. Мы стараемся объяснить: никаких «тысяч» не употребляйте, говорите «со двора по 100-300 рублей». Это совершенно другой эффект, даже приходится останавливать, говорят «ну, что такое по 500 рублей, давайте по 2-3 тысячи соберем», но приходится останавливать, потому что это все равно не 100%. И одно дело поднять руку на собрании и другое дело, когда придется собирать со двора и залезть в карман – это разное. Мы говорим – больше 70% никогда даже не планируйте, что соберете. Вот такие устоявшиеся цифры. Если тезисно говорить, у нас люди часто обижаются, когда они высказывают предложение и его сходу отметают: я раз в жизни пришел на собрание, я высказал предложение, а вы говорите, что это не в наших полномочиях, что у нас на это не хватит средств, что это не актуально… Поэтому мы рассказываем, как сделать, чтобы учитывалось все, что высказывается, вплоть до строительства космодрома. Предлагайте, записывайте и только когда все выскажутся, начинайте обсуждать каждое предложение, рассказывайте по нему, что это не ваши полномочия, что у вас нет на это денег, что нет документации. Это совсем по-другому воспринимается и совсем по-другому на это реагируют люди.

Я городской житель и все эти годы езжу по селам. Два тезиса хотел сказать — что у нас какие-то мифы рождаются. Для меня был миф про состояние нашей деревни — спитая, пропитая, ничего не желающая делать. Но мне показалось, что в самых разных регионах (Киров, Тверь, Ставрополь, они все разные) у нас очень хорошие люди, которые готовы сделать свою жизнь лучше, готовы в этом участвовать, им только надо помочь. Если мы работу выполняем, благодарность этих людей просто не знает границ, их душевные порывы. Такие мероприятия организуются деревенские. Вот по поводу детской площадки: на открытие все село приходит, женщины приходят в платьях, которые шились к свадьбе или к праздникам. Это действительно становится праздником.

Назывался пример с Кизлярским сельским поселением – где было 1 тысяч 200 человек. Это получился рекорд, в селе проживает 11 000 человек. На Кавказе много сел больших. Мононациональные, в основном там проживают кумыки. Там очень высокий градус недоверия к власти по Осетии. Они попросили за десять дней приехать туда и встретиться с активом. Актив — это руководитель мусульманских общин, совет старейшин, руководители школ. Мы разговаривали в течение двух часов, речь шла о получении субсидии в 700 000 рублей — копеечные деньги для поселения такой численности. Я им все рассказал. Они спрашивают: «Где мы можем получить максимальный балл?» И они поставили перед собой задачу получить максимальный балл. У них написано было: 11 000 население, если 10% от него принимает участие, то это по одному из критериев получается 100 баллов. Они обеспечили явку в размере 1 тысячу 200 человек. Именно эта причина была. Причем мулла задал вопрос: «А когда будет собрание? Удобнее было в пятницу, когда намаз заканчивается. Я сразу всем даю команду и все идут на собрание.» Вот таких примеров, когда говорят – голь на выдумку хитра, когда люди самостоятельно ищут такие примеры, их много, они красочные, хорошие. Спасибо.

**Шилов Л.А.:** Вопросы к представителям Всемирного банка?

**Гаврилова Н.В.:** Иван Евгеньевич, правильно ли я сделала вывод из вашего выступления, что регионы, которые могут выступить драйвером этих изменений, внедрения практики – это такие экстремумы? Или очень бедные регионы, где много проблем, и в этом смысле практики инициативного бюджетирования являются инструментом кризисного менеджмента, и с другой стороны – это богатые регионы, которые располагают деньгами, но не могут справиться со всеми проблемами, и для них это пример, так скажем, баловства.

**Шульга И.Е.:** На мой взгляд, вы неправильный сделали вывод, потому что по моим оценкам никаким образом желание региона участвовать в программе не коррелирует с уровнем благосостояния. К сожалению, это коррелирует с персоналиями и только. То есть если там возникают персоналии, которые готовы вести процесс, причем он может возникать на уровне губернатора и тогда вопрос решается в течение 15-ти минут. У нас были такие примеры, и хорошо, что он там возникает. Для нас хуже, если он возникает на уровне замминистра, который проникается этой идеей и начинает тянуть этот сизифов камень, непосильную ношу объяснений, доведения до идеи и так далее, но и в этом случае это тоже дает результат. Вот у меня такая картинка складывается – возникает инициативный человек, он доводит до конца, потому что на самом деле эта идея беспроигрышна, она не является авантюрой. Она понятная, она не то чтобы традиционная, но она вписывается в развитие, в логику местного самоуправления. Нас часто спрашивают: а как так бывает? Это должны делать главы, муниципалы, почему приходит какая-то программа и делает то, что власть должна и так делать. Это просто развитие власти, это техническая поддержка того, что власть и так должна делать. Мы находимся в этом инструментарии, это не авантюра. Но объяснить и довести это **—** очень большая и серьёзная проблема. Посмотрим, что дальше будет с регионами происходить. Пока у нас нет Калужской области, нет Оренбургской области… Немножко необычные, но у нас на самом деле все регионы необычные, они все особенные и поэтому я бы это фактом отнесения к экстремуму не объяснял.

**Гаврилова Н.В.:** Получается, что нет определенной логики, которая позволяла бы нам прогнозировать тем или иным образом. Персоналии обладают свободной волей, получается где-то выстрелит, а где-то нет.

**Шульга И.Е.:** Это гадание на кофейной гуще. Как мы это можем прогнозировать? Если вы будете пытаться прогнозировать, я бы смог прогнозировать основываясь на политических циклах, то есть у этого губернатора срок заканчивается, а этого только назначали. Вот скорее, в этом прогнозе, где-то здесь.

**Шилов Л.А.:** Еще вопросы?

**Вопрос из зала:** Скажите, пожалуйста, а вам власти больше помогали или мешали? По логике они должны вам помогать. Всегда ли власть оказывает вам помощь, или часто мешает работе, или непонятно?

**Шульга И.Е.:** Могу честно сказать – власти нам не мешают, такого не было. У нас были ситуации, когда власти бездействовали и активно нам не помогали, но такого, чтобы препятствовали, такого сказать не могу. Это касается и федеральной, и региональной власти. Я бы даже сказал, что власти посильно участвуют, и может быть мы где-то недорабатываем, но стараемся донести идею, может быть иногда не можем донести её правильно. Но я бы сказал так: эта идея не вызывает отторжения, идея принимается. Не принимается необходимость платить деньги, которые нужно платить за консультационное сопровождение.

**Вопрос из зала:** Насколько власть способствовала распространению информации среди населения?

**Шульга И.Е.:** Дело в том, что власть неоднородна. В рамках нашего проекта в любом случае инициатива должна исходить от власти. Всегда кто-то, какая-то структура власти на 100% является сторонником. В других случаях обычно бюрократический аппарат вступает в силу. Это финансы, юристы, правовики и прочее, так как реализация проекта требует принятия ряда нормативных документов на уровне государственной власти, связанной с реализацией бюджета, и установления нормативов. Иногда она натыкается на такую проблему, которую сложно пройти. Но элементарный документ, постановление правительства, которую по регламенту допускается в течение месяца, полутора месяцев при нормальной организации, может отнять много времени. Вот последний случай в Северной Осетии – это заняло 4.5 месяца. Так как у нас цикл один год, для нас это критично. Мы должны уже иметь все документы, до людей должны довезти, а в это время строительный сезон, который ограничен короткими промежутками времени, а мы в это время еще носимся с этими документами. Ну, как носимся – мы готовим какие-то образцы, причем у каждого региона своя специфика. Вот 4,5 месяца понадобилось в Осетии – мы приезжали встречаться с главой правового управления для того, чтобы авторитетом подавить, чтобы принять документ.

**Вопрос из зала:** Как вы работаете с фин.органами, как регулируете отношения? В плане бюджетных отношений они проявляют инициативу, с вас требуют какие-то проекты и вы предлагаете?

**Шульга И.Е.:** На первичном этапе у нас с фин.органами была проблема, что вы не имеете права это делать, вас посадят, прокуратура и прочее, поэтому мы принесли Бюджетной кодекс… 133-й закон, статья 20, 55-я, в которой изложено, как это все делается. Это мы этот этап преодолели. Второй этап сложности с фин.органами – это закон о межбюджетных отношениях, который существует в каждом регионе. В нем регулируется весь этот порядок. Во многих регионах понятие «бюджет муниципального сельского поселения» существует только для того, чтобы обеспечить работу поселения – зарплата, коммуналка и все, никаких других видов работ нет. Плюс нам добавило «удовольствия» принятие в прошлом году 136-ого федерального закона, связанного с изменением полномочий, о разделении городских и сельских полномочий. Это такая головная боль, до сих пор еще разбираем по Осетии, вынуждены выходить на тройственные договора: район – министерство – поселение. Мы все время находимся в правовом поле.

Что касается непосредственно работы по межбюджетке с финансистами, у нас в двух регионах УПРС - это уполномоченные органы и в двух из них это министерства финансов. Там, конечно, проблем нет, они модель уже выстраивают под себя, а во всех остальных, в основном, мы стараемся выходить на взаимоотношения региона и поселения, то есть, чтобы деньги шли туда, но не везде это получается, потому что в Республике Башкортостан система межбюджетных отношений выстроена так, что это идет через район. И в Северной Осетии. Хотя по прошлому году, несмотря на принятие 136-ого закона, регионы начинают принимать законодательство, возвращающее полномочия сельским поселениям, которые у них были раньше, то есть статус-кво. Ну, финансисты есть финансисты: денег нет. Но я должен сказать, что там, где программа реализуется, все фин.органы рады, что она есть. Она реализуется и она является хорошим учетным показателем: высокое освоение бюджетных средств, практически 100% в течение одного календарного года, плюс привлечение дополнительных внебюджетных ресурсов. Даже те затраты, которые идут на сопровождение, они с привлечением «внебюджетки» покрываются на 100 и на 200-300% всегда. Нашей программой многие госорганы отчитываются и по вопросам, связанным с деятельностью Открытого правительства, и по вопросам послания Президента и привлечению сельского хозяйства. Мы смеемся, но это действительно так.

**Вагин В.В.:** Я добавлю еще два слова. Пока это, к сожалению, совсем не так. Отчеты об этих проектах фактически повисают в воздухе, потому что на сегодняшний день за это никаким образом нельзя отчитаться в случае с рейтингом открытости региона. Его нет в методике рассчета и задача этого года заключается в том, чтобы в рейтинги открытости региона попали эти показатели, потому что это задача актуальна.

Но это одна сторона, новая, история прошлого года. А есть еще история, которая называется «оценка качества финансового менеджмента в регионе», а это достаточно давняя история и она уже работает. В Тверской области взяли критерий финансового менеджмента и применили его к муниципальным органам. Если есть у вас инициативное бюджетирование на муниципальном уровне, то у вас выше оценка по качеству и по развитости финансового менеджмента. Мы включили эти предложения в основные направления бюджетной политики на следующий год, мы должны попасть и в те, и в другие оценки.

**Вопрос из зала:** У меня вопрос к тому, что я больше вижу в большей степени проекты по критическим вопросам – дороги, вода и дома культуры. А после того как создалась инициативная группа, она что-то делает в другой сфере?

**Шульга И.Е.:** Почему именно эта категория типа проектов приведена? Как я уже сказал, мы стараемся работать в рамках полномочий, которые определены законом. Это именно те полномочия, которые определены местным бюджетам статьей №14 131-ого закона. Поэтому финансирование через бюджет проходит именно вот на это. Это понятно, легко и это все законодательно подкреплено. Что касается инициативных групп, которые избираются, это очень важный аспект работы. Из-за нехватки времени мы не можем в полной мере осветить, но чаще всего мы стараемся найти тех инициаторов, которые уже где-то работают и уже что-то делают. Это могут быть им гражданские инициативы, и ответственные инициативы или еще какие-то люди. Они избираются на собраниях. Руководили инициативных групп реализуют этот проект. Они развиваются, по-разному складывается судьба у людей. Некоторые стали консультантами Всемирного банка на региональном уровне, работают по внедрению таких и инициатив, которые стали государственными, муниципальными служащими, которые просто продолжили свою работу в рамках некоммерческих организации, как руководители таких инициативных групп. Они продолжают работать, мы с ними также продолжаем сохранять контакты, они обращаются, советуются и даже сообщают о новых вещах, которые они сделали. Что интересно, в рамках программы те проекты, которые ими были подготовлены, но не получили государственное субсидирование, все равно выполняются, потому что населению они понравились и они сами по другим источникам или за свой счет доводят до конца. Есть конкретные примеры внедрения силами руководителей этих инициативных групп.

Я дополню в развитие того, что сказал Сергей Алексеевич. Тут надо понимать, что ту усреднённую типологию, которую вы видите, очень сильно тянет на себя самый крупный проект — в Кировской области. Вот там действительно работает то, о чем я говорил, и вы говорили. Там основное — критическая инфраструктура: вода, дорога, клубы. Но в других регионах ситуация немножко иная. Например, когда мы начали делать в Нижегородской области, мы очень удивились, что там 1-2 место занял проект по благоустройству кладбищ. То есть проблемы с водой и дорогой там более-менее были решены, а проблему кладбищ не видел никто, а там оказалось. Чуть ли не четверть всех проектов – это кладбища, потому что их никто не видит. У людей нет денег, чтобы благоустроить кладбища, и сверху этого не видно, а проблема очень чувствительная, она отражается и на атмосфере, и на состоянии диалога и на отношении к власти, ко всему. Начали анализировать и увидели, что в регионах побогаче категория «прочее» становится более существенной, чем в той же Кировской области, что за рамками воды, дорог и объектов культуры. Но интересно и то, что и в Кировской области ситуация меняется. Там дороги были первыми или вода. Они поменялись – стали дороги, потом вода. Далее мы видим такой пример пирамиды Маслоу, которая вырастает и постепенно категории «прочее» становятся все больше и больше, и эта программа перерастает из программ удовлетворения критических нужд в программу развития. Вот тот этап, на котором мы находимся.

Еще два слова. Вы задали важный вопрос по поводу того, что происходит с этими группами. Я в самом начале говорил о том, что это вопрос – что с активистами, с группами происходит дальше. То, что у них появляется социальный лифт – это здорово, но их сообщество оказывается брошенным. Что этому появившемуся сообществу можно делать дальше, это тоже большой вопрос. Нужно оно в качестве некоего постоянного или оно появляется под какие-то задачи? Даже фантазировать по этому поводу не хочется. Другое дело, что есть важная часть этого – ведь сегодня фактически закладывается инфраструктура. Она после реализации ППМИ остается в регионе: остается система законодательства, остается система норм, навыки остаются. И регион, с одной стороны, продолжает по нарастающей. А с другой стороны, появляются новые формы – у нас была возможность послушать кировскую делегацию в Ереване. Я был поражен, когда губернатор Белых сказал: «Знаете, что для нас самое важное в плане идеологии? Борьба с иждивенческими настроениями населения. Это для нас главное, мы должны вылечить население от иждивенческих настроений, и все наши программы ради этого.» И они говорили о разных программах. А я говорю: «У вас что, разные ведомства реализуют разные программы?» Он говорит: «Да, у нас их несколько… Европейский университет работает в Кировской области, у них свои инициативы. А оказывается, что они еще финансируют приобретение лекарств. В случае, если больные выполняют все предписания врача, софинансируют из регионального бюджета оплату лекарств. У них есть еще одна история: они запустили портал, в котором есть возможность принимать участие в каких-то учебных курсах. Человеку, который в этом участвует, софинансируют его учебу региональная власть. То есть там уже возник букет разнообразных практик, а все это на основе той инфраструктуры, которую Всемирный банк изначально заложил. В основе этой инфраструктуры — принципы того, как осуществляется софинансирование, принципы процедур, то есть все, это происходит на основании первоначально прошедшего, условно говоря, тестирования, публичного отбора, именно это нуждается в поддержке. И после этого – участие людей во всем процессе. Если люди участвуют, проголосовав за него – да, это нужно поддерживать власти и всячески стремиться к этому. В этом регионе есть понимание этого. Поэтому инфраструктура – это ключевое понятие. Даже если закончился проект в регионе, остается инфраструктура, которая позволяет сообществу дальше развиваться.

**Вопрос из зала:** Мне интересно было, как ваше участие и Кировской области на первом месте по объемам самообложения? Уже в последние два года они обошли Пермский край?

**Шульга И.Е.:** Это борьба с иждивением. Потому что референдум о самообложении они начали проводить на второй год после реализации программы, а до этого… Вы знаете, по закону, о референдуме нужна квота и по вопросу участия в референдуме, и по вопросу выборных проблем – они у них срывались. После двух лет работы в программе, они приходили и принимали решение о самообложении.

**Вопрос из зала:** Елена Агафонова, Санкт-петербургский госуниверситет. То, что вы рассказываете, для меня это звучит как какое-то чудо, потому что я сталкивалась с главами муниципальных образований, я видела все проблемы, мы обсуждали вместе что-то – что можно сделать такого масштаба. Ваш рассказ звучит в основном положительно: все работает, все отлично. А может быть есть регионы, в которых это почему-то не работает? И я прошу вас еще раз пояснить, вы приводили примеры сельских поселений. А что с городами? У нас здесь в Петербурге на уровне муниципальных образований вообще очень трудно людей как-то объединить, потому что муниципальные образования, искусственно созданные, и так далее… Мне интересно, что в городах? И еще - по поводу закона об иностранных агентах, не возникает ли в связи с ним в регионах проблем у Всемирного банка?

**Шульга И.Е.:** В последнее время появился такой сюжет (он был озвучен первый раз в Осетии), когда от региона звучит такая позиция, что мы всячески поддерживаем всех тех, кто хочет с нами работать. То есть немножко развернулся вектор: Всемирный банк демонстрирует желание в этих условиях работать с нами и в этом смысле нам поддержка и респект, что существуют такие организации, которые конструктивны и готовы идти на сотрудничество.

**Гридин С.А.:** Я про шишки расскажу. Просто проинформирую. Вы начали с того, что "как чудо звучит». На самом деле мы до последнего времени не занимались каким-то пиаром, не распространяли информацию и работали с теми регионами, которые сами о нас узнавали и выходили на нас – так случилось с Кировской, Тверской областью. Тем не менее, есть уже примеры защиты кандидатских диссертаций. Как раз совет был в Санкт-Петербургском госуниверситете, девушка из Твери защищала диссертацию по этой теме. И у нас активно вовлекаются и студенты, которые работают на уровне министерств и преподаватели Академии госслужбы. В Уфе они у нас оформлены консультантами. В отпускной период работают консультантами, посещают собрания – очень удобно работать, потому что у них есть еще контакты с главами муниципалов, так как они их учат.

По «шишкам»: у нас все в открытом доступе, вся документация, нормативы и методические материалы. В некоторых регионах появляется желание (и это справедливо и мы это приветствуем) реализовать проект самостоятельно. Они берут эту документацию и слепо копируют её на своей территории. Честно говоря, мне кажется, что основная ошибка в том, что они даже не пытаются понять, что там написано, ни с критериями, ни с порядком. Они просто дублируют, принимают, и начинается обычный порядок, который существует без этого, раздача денежных средств и никаким образом не сопровождающие черновые работы, связанные с проведением собраний, с вовлечением населения, информированием – и все это не очень хорошо кончается. Мы думали, как бы наше название защитить от такого рода копирований, но пока не получается. Это шишка первого размера, когда некорректно используют методику разные регионы, и мы знаем эти регионы. Они даже хотят, чтобы мы включали их в свои отчеты, но мы этого не делаем.

Второго рода шишечки – это когда регионы вносят в дизайн программы свои изменения. Мы не подчеркиваем свою значимость. Наше дело – организовать помощь и выполнить ту работу, на которую нас законтрактировали. Мы стараемся ее сделать добросовестно. Но в какой-то момент уже появляется желание внести в дизайн какие-то изменения. Здесь я уже могу называть регионы. В частности, Ставропольский край после долгих лет самостоятельной реализации проекта, решил каким-то образом пожалеть свои муниципалитеты или дифференцировать их и начал устанавливать новые правила. Если обратили внимание, когда Иван Евгеньевич говорил – у нас в ППМИ принята гибкая шкала по софинансированию. А Ставропольский край решил немножко по-другому сделать. В зависимости от уровня бюджета, от обеспеченности на душу населения в том или ином поселении – выбрать богатый и бедный и чтобы в богатом софинансирование было 20%, а с этих – 5%. В результате этого, во-первых, цифры заморозились полностью, потому что ни один глава не будет давать из своего муниципального бюджета денег больше, чем он может получить за это баллов. Вот он видит, что за это получит столько-то – у них эта цифра заморозилась, и они встали. Во-вторых, они якобы пожалели свое население, и глав, чтобы они занимались этой работой и сделали пункт о софинансировании со стороны населения добровольным – хочешь - есть, хочешь – нет. И если опять обратиться к этой таблице, вы увидите: в ППМИ уровень регионального бюджета нигде не превышает планку в 75%, а где-то и значительно ниже. А вот в Ставропольском крае он уже сейчас 82-84% по годам. Вот такие отходы от канонов дают какие-то шишечки нам.

Ну, и по городам был вопрос. Это тема, которая нас все время толкает, мы долго пытались от нее отбиться, потому что знаем эти сложности, но не получилось. Губернатор Кировской области ввязал нас в это. Мы начали с уровня муниципального района – сначала он был поселенческий, потом уровень муниципального района и сейчас третий год работаем по городам, это очень непросто. Что касается нас – мы все сделали, методику подготовили, подготовили механизмы, определили целевые группы – что делать, как, через какие формы, но нужен очень хороший инициативный аппарат, который бы этим занимался на уровне муниципальной власти в городах или в тех точках, где это осуществляется. По Кировской области у нас так: где есть такие люди в городах, там в 5 городах это делается, великолепно идет. Вот пример Слободского — там все просто великолепно. И 500-тысячный город Киров тоже достаточно успешно реализует проекты, но у них типология более сужена, чем полномочия городских округов. Мы не можем капстроительством заниматься, реконструкцией школ, детских садов. Это больше направлено на социальную инфраструктуру, придомовые территории.

**Шилов Л.А.(выступление сопровождает презентация)**: Продолжим, коллеги. Мы очень рады вас здесь видеть, Европейский университет очень рад принимать у себя такое мероприятие – мы получаем возможность поговорить об общем опыте. Я буду рассказывать об опыте партиципаторного бюджетирования Европейского университета совместно с комитетом гражданских инициатив и фондом Кудрина. Я по старой привычке будут называть инициативное бюджетирование - ПБ, это означает участие граждан в распределении бюджетных средств муниципалитета через специально созданную бюджетную комиссию, которая выбирается жребием. Сразу подчеркну здесь нет софинансирования, здесь выделяются исключительно муниципальные деньги, это происходит на годичной базе, мы работаем с 2013 года, у нас идут третий год программы. Программа совсем новая и она менее масштабна. Если ППМИ охватывает огромное количество сельских поселений и несколько регионов – у нас всего три региона и девять городов, но мы считаем эту программу сейчас пилотным этапом. Даже после этого года, когда все города перешли на самообслуживание, там работают свои модераторы и свои команды, мы все равно принимаем предложения по улучшению. Недавно мы вносили изменения в методику, чтобы просто получать обратную связь – для нас это крайне важно и по-прежнему программа развивается. Задачи у нас были немножко другие, чем ППМИ, мы как академическое учреждение, которое пришло на реальную практику – у нас были свои фокусы, которые мы пытались охватить в этих проектах.

Первое – это города, городская среда – это сложный уровень, где нет общего разговора о городской среде, где отсутствует понимание, что такое городская среда и одной из наших задач было стимулировать разговор об этом.

Вторая задача – предоставление нового коммуникативного пространства между лидерами и администрацией. Здесь та бюджетная комиссия, которая создается, является этим коммуникативным пространством. Мы пытались его упорядочить, сделать эффективным для обсуждения идей, которые касаются городской среды и в целом городского хозяйства. Это была практическая задача. Идеологическая задача – это смена оптики, дискурса жалоб, перелом ситуации, когда человек приходит в мэрию и начинает жаловаться, на более комплексную — когда человек начинает понимать, что за город, в котором он живет. Здесь уже говорилось, что городских сообществ практически не существует. Мы создаем шаги к этому. Первый шаг – это разговор о городе, который мы ведем на заседаниях бюджетной комиссии.

Третья задача, основная, это делиберативные процедуры, от английского слова *deliberative.* Процесс обсуждения с получением необходимых знаний по ходу обсуждения, что означает фокус на образование, прежде всего, и совместная работа. То есть образование в сфере законодательства, в сфере муниципального хозяйства и в сфере муниципального управления. То есть на наших заседаниях мы не ждем экспертов по финансам, по управлению, но участникам необходим базовый набор знаний, чтобы вести хоть сколько-то осмысленный разговор об инициативах, которые они должны получить. Здесь вариации – от кого именно, но в дальнейшем можно будет обратиться к этому.

Последняя задача, которую мы пытаемся выполнять, но не всегда успешно – это необходимость вовлечения горожан на всех этапах сопровождения бюджетной заявки. Далее я вам покажу примерную схему, как работает бюджетная комиссия. Наша задача, чтобы люди не выключались ни на каком этапе — ни на этапе выдвижения идеи, ни на этапе обсуждения, экспертизы, принятия её и голосования, ни на этапе сопровождения, когда она включается в бюджет, на на этапах проектирования, тендера и строительства, в зависимости от инициатив. То есть нам нужно, чтобы люди отслеживали все этапы. У нас есть для этого специальные процедуры, когда мы мотивируем жителей, чтобы они не исключались из процесса работы. Потому что в городах люди приходят на все готовое и говорят – давайте меня обучайте, вот моя супер-идея, я вам её покажу. А потом начинают обижаться, если её не выбирают. А если выбирают, то говорят: «Ну, давайте, реализуйте. Счастливо.» Такого не должно происходить. Это главная опасность того, что может произойти в городе. То есть неприятие, отсутствие интереса - это главная беда в реализации любых инициатив на местном уровне. Мы пытаемся её избежать, в дальнейшем расскажем как.

Основные проблемы, с которыми мы сталкиваемся, они давно известны — это отсутствие культуры коллективного действия, полная разобщенность граждан и администрации, нет диалога абсолютно. Отсюда, и отсутствие авторитета у местных властей и рост недоверия к власти в целом, потому что люди не знают, что муниципалитет не может отремонтировать больницу, потому что это не его сфера полномочий, тем не менее, все ругают мэра за это. И чтобы избежать этого неконструктивного разговора, наша бюджетная комиссия построена определённым образом. Коллективная форма действия является сравнительно новым способом управления – я имею ввиду НКО. В них как правило ветераны говорят только о ветеранах, велосипедисты говорят только о велосипедистах и т.д., то есть нет общего представления о городе, все ходят к конкретному человеку с конкретными жалобами, просьбами и общей формы взаимодействия с ними нет.

Дальше – роль и полномочия местного самоуправления достаточно слабы. Полномочий, конечно, много, а денег мало. Муниципалитет из-за этого попадает в ловушку, когда на него навешивают все, а он ничего не может делать – не хватает ни средств, ни усилий, ни сотрудников и так далее. То есть он не может отвечать за все, что ему пытаются навязать. Еще один аспект — практически полная непрозрачность местного бюджета. Очень мало городов публикуют отчеты в приемлемом виде для жителей. С этим ситуация как-то улучшается в связи с различными проектами, но опять же они как правило не доходят до населения. То есть муниципалитет может нарисовать красивую картинку, как бюджет построен, но эту картинку посмотрят пять человек из ста и то хорошо будет.

В городах, в которых мы работаем решены основные инфраструктурные проблемы – особых проблем с дорогами, освещением и водоснабжением нет. Понятно, что нужно улучшать, но нет такого, что в городе нет дороги. Существует запрос на улучшение условий жизни: люди поняли, что в принципе, можно улучшать какие-то элементы городского хозяйства, и они представляют примерно, какие именно, только не представляют как. Два пункта красным отмечены – это слабость взаимодействия власти и жителей городов и нереализованный потенциал жителей как горожан. Об этом подробнее, потому что это имеет большое влияние на то, как мы работаем. Я говорил, что мы не представляем, что такое город. Так оно и есть. Но у жителей городов есть какие-то идеи, и они представляют локальную карту с какими-то важными для себя точками, какие-то важные объекты инфраструктуры они выделяют для себя, возможно, это присутствует в качестве неявной идеи. Наша задача вытащить, выставить эту неявную идею на всеобщее обозрение и после этого диалог, который мы строим вокруг этой идеи, помогает идее расти, развиваться и в итоге вырастает в осмысленный, более менее просчитанный проект.

Практические задачи, которые стоят перед бюджетной комиссией, которую мы выбираем, таковы. Во-первых, им нужно договориться между собой. То есть мы выстраиваем диалог жителей с жителями. Для этого у нас существует целый комплекс разных процедур. Это достаточно жесткое модерирование, регламент заседаний с определенными обязанностями и правами всех членов комиссии, жителей, модератора. Второе, горожане должны договариваться с чиновниками, с администрацией, опять же в рамках этой комиссии. И здесь работа немножко другая, но, тем не менее, мы должны и выстраиваем этот диалог на равных. Мы всегда приглашаем представителей администрации на заседание бюджетной комиссии. И никогда не наоборот. У нас были случаи, когда люди приходили в здание мэрии встречаться с чиновниками, и они садились по разные стороны стола. Представьте, что это означает. Неизбежна «стенка на стенку» даже по пространственным характеристиками. Это не работает. Мы пытались найти форму, которая работает. Третье – это предоставление информации, и научить людей ей пользоваться – я уже говорил, что нельзя просто показать картинку бюджета и ограничиться этим. Даже самую простую картинку необходимо объяснить достаточно подробно. У нас есть специальные лекционные занятия, когда местные финансисты приходят и полтора часа рассказывают про местный бюджет и отвечают на все вопросы. Это самые популярные занятия, туда приходит весь город. Там присутствует много людей и начинается достаточно хороший диалог. Когда люди понимают структуру доходов и расходов бюджета, понимают бюджетные обязательства перед регионом, то становится проще говорить о конкретных цифрах. И в конце – требование результата и готовность нести ответственность за решения. Вот у Всемирного банка в программе ППМИ, «воспитание ответственного налогоплательщика» осуществляется с помощью софинансирования – когда человек вкладывает свои деньги, он воспринимает инициативу как свою и готов за ней следить. У нас временное измерение, заседания комиссии длятся два месяца и, потом, сопровождение длится весь год, а то по два года – то есть у нас люди тратят свое личное и рабочее время, в том числе. В принципе, временные затраты эквивалентны в данном случае финансовым. Люди, которые отходили на все семинары два месяца (потому что у нас четкая система – два пропуска и ты вылетаешь) впоследствии не имеют особых проблем с мотивацией и участием в дальнейшей работе, потому что вот выстроенная тобой идея, ты прошел несколько кругов ада с ней и в дальнейшем можешь её реализовывать. То есть в данном случае ответственность воспитывается именно на таком базисе. Это уже старая схема, слава богу. Это совершенно разные города по численности. Череповец – 300 тысяч населения. Сосновый бор – 60 тысяч. В Кировской области – от 25 до 5 тысяч, в 2015 году у нас 9 городов участвует в этой программе.

Кратко об этапах самого проекта. В первую очередь – рекрутинг, который продолжается 1-2 месяца, чтобы найти тех людей, которые пойдут дальше. Наша цель здесь – привлечение активистов, но это не наша первоначальная задача. Активисты и так придут – общественники, ветераны, пенсионеры, общественные объединения – они всегда приходят. Наша задача вытащить тех, кто обычно на такие мероприятия не ходит, не знает, не интересуется. Это тяжелая задача, каждый город её решает по-разному, но задача ставится перед ними следующая – мы должны максимально обеспечить себя людьми, которые профессионально заняты в городе, горожане с большим стажем, но не участвовали ни в одном проекте в городе или в одном, может быть. И есть специальные методы рекрутинга, когда мы можем привлечь людей. Для этого нужно обязательно делать презентации на городских предприятиях, на «Северстали» в Череповце или на ЛАЭС в Сосновом бору и т.д. То есть методы вытягивания людей существуют, и некоторые из них достаточно успешны. Мы оцениваем их опыт как позитивный. После того, как мы их набираем, бюджетная комиссия заседает два месяца, туда мы отбираем людей жребием– дальше покажу, каким образом. Её цель тоже достаточно простая и ясная – презентация отработки инициатив при помощи представителей мэрии, при помощи обучающего модуля и при помощи друг друга, и потом они отбирают инициативы внутри себя на реализацию по установленной сумме. Суммы у нас разняются – от 2 до 20-ти миллионов, в зависимости от города. Дальше заседает рабочая группа, которая до конца года дорабатывает бюджетные заявки, готовит документацию на тендер, если нужно на проектирование или на строительство, участвует в разработке ПСД и так далее – это тоже один из самых сложных этапов, потому что несмотря на все эти мотивационные вещи, о которых я сказал, здесь существует опасность – люди в городах мобильны, они легко уезжают. Если человек не желает сопровождать идею в дальнейшем, не получается у него, то администрация имеет право реализовывать её далее по своему усмотрению. После этого пункта почему-то никто не отказывается, потому что никто не хочет доверять администрации распоряжаться своей идеей, над которой он сидел два месяца, а то и больше.

По самой бюджетной комиссии, чтобы перейти к модерированию и к тому, что у нас в семинаре озаглавлено «Технологии вовлечения». Мы выбираем комиссию жребием, она у нас от 10 до 20 человек. Почему используется жребий? Потому что это самый беспристрастный способ выбора, мы постоянно делаем ссылку, что всем нам приходят письма из судов о том, что мы выбраны в качестве присяжного заседателя. Если вы выбираетесь жребием, чтобы вершить уголовное правосудие, значит можно также жребием вершить и бюджетное правосудие – то есть участвовать в распределении муниципальных бюджетных средств.

На этом слайде представлены этапы самой бюджетной комиссии, я вкратце остановлюсь, это важно, потому что сейчас мы будем говорить о том, как сделать так, чтобы люди договорились между собой, не разругались друг с другом и с администрацией.

Вот четыре блока. Первый блок, самый важный – когда закладывается взаимопонимание группы, людей между собой. Это обсуждение и презентация проблем, это обучающие лекции, это этап экспертизы, когда мы отбираем заведомо нереализуемые предложения, этим занимается администрация по критериям, которые изначально озвучивались, то есть они достаточно расплывчаты. Здесь нет такой большой системы, как в ППМИ, потому что здесь её очень сложно ввести. Мы требуем от людей одного, главный критерий – чтобы это было полномочием муниципалитета. В дальнейшем мы понимаем, что есть критерий целесообразности, который разделяется на несколько частей. Допустим, если инициатива включена в план муниципальных программ на будущие годы, есть ситуации, когда на той же территории строится другой объект или связан каким-то образом с выдвинутой инициативой — здесь все решается достаточно индивидуально. Здесь кроется ресурс для совместной работы, потому что когда люди получают формальные ответы из мэрии, они всегда могут прийти и поговорить с человеком, который это написал. Иногда эти разговоры результируются в то, что инициатива каким-то образом переформируется, меняет свое наполнение, может быть, меняет территориальное назначение. Второй этап у нас исключительно консультационный, мэрия говорит о том, как можно работать с инициативами, которые выбирают. То есть это, как правило, сметная стоимость, какие-то примеры из прошлой практики, на которые можно ориентироваться. То есть она показывает свой багаж знаний, который у нее накоплен. Здесь очень важно, чтобы на этом этапе люди доверяли друг другу – члены бюджетной комиссии и чиновники. Потому что без взаимного доверия и взаимного равенства, этот этап обречен на неудачу. Пока нам на первом этапе, когда мы вводим людей в правила, которые у нас существуют, нам это удается. То есть у нас не было такого, что эти консультации оканчивались ничем, скандалами и так далее. У нас, конечно, были эксцессы, но в целом я не могу сказать, что это изначально обречено на провал. Потом у нас выбор проекта, голосование и рабочая группа, про которую я уже рассказал. Я остановлюсь на общих вещах, а дальше Дарья продолжит по заседанию в целом.

**Димке Д.В.:** Прежде чем перейти к конкретным технологиям, еще хотелось бы обозначить проблемы, которые мы решаем. Дело в том, что если у нас нет публичного языка, что, в общем и целом мы принимаем как факт, это значит, что мы не только не можем решить проблему. Мы просто не можем её сформулировать. Вторая вещь – если у нас нет публичного языка, это значит, что и горожане не могут договориться друг с другом, потому что у них нет опыта и нет возможности этот опыт получать, с администрацией они не могут договориться. И есть третий блок: сотрудники разных комитетов администрации тоже не могут договориться. Сейчас я объясню, как мы эти проблемы пытаемся решить.

Сначала у нас есть горожане. Прежде всего им надо договориться, у нас приходят 20 горожан с разным опытом. Лев уже говорил про модель рекрутинга. Мы пытались вытащить людей, которые обычно ни в чем не участвуют. Это представители мелкого и среднего бизнеса, люди, которые занимаются наукой. Не учителей, не воспитателей детского сада, которых администрация пригонит в обязательном порядке, не пенсионеров, а людей, которые обычно не участвуют в городской жизни. Итак, их 20 человек, у них нет опыта договора друг с другом и им нужно договориться, потому что им нужно прийти к общему решению, до того, как они начнут голосовать. Когда они начнут голосовать, это должно быть коллегиальное решение.

Что мы обычно имеем на первом заседании? Мы имеем три стратегии презентации. Первая презентация: когда у человека имеется некоторый опыт разговора с властью. Как правило, это будут разного рода НКОшники. Каким образом они ведут себя по отношению к своим коллегам? Они ведут себя так, как они привыкли вести себя по отношению к власти – они привыкли к жесткой дискуссии, к борьбе. «У меня заявка самая важная, детьми-инвалидами никто не занимается, вы должны мне дать денег, потому что власть не дает, а если вы не дадите, то вы плохие». Это будет четкая, хорошая презентация, которая действительно будет втягивать.

Второй дискурс, который мы имеем — это дискурс жалобы. Люди приходят в администрацию, понимают, что они бесправные, не понимают, как устроена администрация. Они воспринимают члена комитета муниципалитета, к которому пришли, как того человека, которому если только ты лично понравишься – тебе какие-то деньги дадут. Это дискурс жалобы и он включается следующим образом: «Пожалуйста, дайте нам. В доме водопровод не работает или работает плохо, а я старая, бедная, мне никто не помогает.»

Третий дискурс – это коммунальные ссоры и скандала. К нему прибегают люди, которые вынуждены жить в пространстве города. Это могут быть молодые матери, велосипедисты, владельцы собак и владельцы машин. У них есть общий двор, непонятно, как его разделить. И все равно, они вынуждены решать эти проблемы. И вам придется договариваться с владельцем машины, которая стоит там, где вы не можете пройти с коляской. Вам придется договариваться и это обычно происходит, но это очень агрессивные жалобы, ссоры и скандалы. Они приходят к решению в своем дворе, но приходят очень долго и, как правило, выигрывают. Не обязательно консенсус, а выигрывает тот, кто сильнее орет. Что мы делаем, прежде всего? Прежде всего, мы определенным образом рассаживаем людей. Все уже говорили про ту роль, которое играет пространство и физические параметры, забыв про параметры социальной коммуникации. Первое, что мы делаем – мы рушим привычные формы рассадки. Чтобы сложился дискурсы взаимодействия друг с другом, а взаимодействие с администрацией не включилось автоматически. Это значит, что мы никогда не встречаемся в здании администрации, потому что это тупиковый вариант. Как только человек туда попадает, переключить его с жалобы или борьбы с чиновниками становится невозможно. Мы никогда не усадим их за столы вроде этого, потому что они друг друга не видят. Мы никогда не делаем так, чтобы модератор сидел здесь. Мы делаем самую простую и самую очевидную для всех людей, которые когда-либо занимались выстраиванием групповой работы: мы усадим их в круг, то есть они сидят в кругу. И мы настаиваем, чтобы представители администрации не приходили сразу, поскольку коммуникацию они сломают, а на 4-5-ом заседании. И они тоже садятся в круг. Когда у нас был тот случай, о котором говорил Лев, когда библиотека была занята, мы вынуждены были встречаться за таким столом в администрации. Чиновники пришли раньше, поэтому они сели по одну стороны, а по другую сели горожане, у которых уже была более-менее простроена эта диалоговая вещь. Все понимали, что мы работаем совместно с администрацией, что наша задача – договориться. Что на этом заседании будут задаваться вопросы по вашим проектам и вы ни в коем случае не должны обвинять администрацию в чем-то, не должны требовать кардинальных перемен и т.д. Тем не менее, произошло то, что произошло, а именно – все забыли про свои проекты, все наконец-то увидели администрацию и наконец-то высказали ей в глаза все, что думают про её работу. Больше мы такого не допускали, и более того, когда администрация приходила и садилась в круг, формат коммуникации не ломался.

Что нужно делать, чтобы исключить дискурс жалобы и дискурс борьбы, и очистить дискурс скандала от агрессии. Можно собираться, и пять месяцев ждать – пока все не проорутся. Но мы в жестких временных рамках, которые заданы формированием бюджета, поэтому мы не позволяем всем проораться, потому что у кого-то голос сильнее, кто-то постарше и все равно кто-то кого-то переорет. Задача модератора — создать то пространство коммуникации, в котором все будут равны. Что это значит? Это значит, что первым будет регламент – то есть каждому человеку дается равное количество времени на презентацию работы. Люди не перебивают друг друга под страхом того, что пять замечаний модератора и вы покидаете заседание. В регламенте все это прописано, он не сложный, единственное, что там включено — это возможность дать каждому высказать свою идею. Потому что одно дело, когда вы 40-летний, успешный бизнесмен пришли на проект, чтобы сказать «давайте вложим деньги в муниципальный парк, это важно», а с другой стороны — 20-летняя девушка, которая говорит с трудом, ей страшно, ей уже объяснили, что инвалиды важнее, а другая инициатива потонет. Модератор делает так, чтобы у них было равное количество времени.

Вторая вещь, с которой мы сталкиваемся, у нас это всегда срабатывает, — кофе-брейк, совместные чай, кофе. В принципе, у нас в методике подробно расписаны вещи, которые должны быть сделаны, если мы хотим ехать, а не хотим «шашечки». Второе, с чем мы сталкиваемся – это то, что горожане должны договориться с администрацией. В принципе, здесь работает все тоже самое – администрация приходит, также следует регламенту. И третья вещь, с которой мы столкнулись – когда чиновники не могут договориться. Отчего это происходит? Происходит это от того, что система, в которой работает муниципальный чиновник, устроена вертикально – значит, чиновник отчитывается о своей деятельности вверх, то есть он пишет региональные и федеральные отчеты. Он не обязан и не может в отсутствии времени, коммуницировать часто с членами других комитетов. То есть они не работают вместе и к чему это приводит внутри городского управления? Это приводит к следующим ситуациям – вот сейчас мы здесь высадим рощу, а через семь лет мы ее срубим, потому что здесь была запланирована автостоянка - это совершенно нормально, чиновники в этом не очень виноваты, поскольку такова система, в которой они работают. То есть их отчетность устроена так, их работа устроена так, они не коммунициируют друг с другом. Но дело в том, что горожане обычно заявляют такие проекты, которые требуют взаимодействия разных департаментов муниципалитета, и собираются чиновники, которые оценивают эти городские инициативы. Не то чтобы они друг друга совсем не знают, но бывает, что не знают совсем, но в принципе, вместе они не работают, и они также не умеют разговаривать друг с другом, у них нет просто общего языка. Вот у них есть бюрократический язык, который, безусловно, для определённых вещей полезен, но тоже не особо идеологии. Здесь спасает возможность работать с чиновниками два месяца. Здесь спасает переводчик. Переводчиком, как правило, выступает финансист — то есть это единственный человек, который видит муниципалитет в целом, потому что он верстает бюджет, он понимает, что вот здесь можно обрезать, а здесь обрезать никак нельзя. Финансист, в этом случае, помогает чиновникам понять друг друга, также как он помогал горожанам на нашем втором заседании увидеть город в целом, понять, что вот это не может быть обрезано никогда, а вот это — не наши полномочия.

И по итогу соблюдения всех форм, которые мы используем, по итогам следования некоторым рекомендациям, у горожан получается договариваться. Еще одна важная вещь: дело в том, что если горожане сначала скандалят, потом – жалуются, то в конце концов все-таки приходят к тому, что нужно как-то договариваться, поэтому нельзя употреблять определённых речевых форм. Это во-первых. Во-вторых, нужно четко формулировать то, чего ты хочешь. Чиновник со своей стороны тоже, пока он взаимодействует с горожанами, пока они вместе работают с инициативой, переходит с бюрократического языка, привычному ему на язык формулирования проблем на уровне города, не на уровне того, что регион сказал, что это нужно сделать, а у нас есть еще президентские указы. Поэтому есть ли проблема в городе или нет, мы все равно её будем решать, потому что мы должны. А переходят как бы к видению города, как горожанина, как человека, который живет в этом же пространстве. Для нас принципиально вот такое сотрудничество, чтобы и те, и другие ощутили себя горожанами и поняли, что такое – работать вместе и собственно, работали вместе. Спасибо.

**Шилов Л.А.:** Таня, добавишь что-нибудь?

**Гребенщикова Т.Ю.:** Как уже сказали коллеги, главное на занятиях, — чтобы люди могли договориться и пришли к какому-то общему мнению, выбрали нечто общее, услышали друг друга и услышали сотрудников администрации, с которыми они вынуждены работать, находясь в одном помещении. Предшествующий опыт людей не способствует (это новый для них формат работы) получить объём новой информации и друг друга слышать. Этому способствует соблюдение регламента, к чему мы пришли не сразу. Когда мы начали работать в первый год в городах, у нас не было регламента. Мы увидели его необходимость на первых встречах. Мы продолжаем его улучшать и доделывать уже третий год. Регламент, порядок занятий, порядок встреч, когда после семинаров, первой части работы бюджетной комиссии идут лекции, на которых члены бюджетной комиссии знакомят с основами городского планирования и бюджетного процесса, что снимает некоторую часть их инициатив, с которыми они пришли. Вообще ставить, по их выражению «мозги на место». И еще семинары по совместной работе с администрацией, выбор инициатив и сопровождение. То есть, регламент, порядок встреч и помещение. В этом помещении уже можно применять некоторые техники работы с группой. Сергей Алексеевич уже сказал, что важно, как сядут. Да, действительно очень важно. Это работа в круг, которую мы выбрали. Кстати, она непривычна для людей. Находится кто-то один в группе, кто участвовал в чем-то подобном, но обязательно будет человек, который возьмет стул и сядет к стенке. Один кто-то смелый, которому этот формат непривычен, сравнит это с собранием анонимных алкоголиков, это неизбежно. Причем модератор грамотно должен воспользоваться, отослать группу к мировому опыту, выложить Вконтакте ролик, что точно также проходят собрания в Польше, Нью-Йорке и Индонезии, и включиться тем самым в мировое сообщество.

Что еще мы по ходу придумывали и применяли? Человеку, придя на такую комиссию, очень сложно увидеть других горожан. Он не умеет с ними говорить, не умеет их слушать, и их проблемы для него менее важны, чем его собственные. Нашей задачей было, чтобы проблема, инициатива, с которой пришел человек, перестала быть для него единственной, чтобы он увидел весь спектр разных людей, поэтому мы уже применяли какие-то технические вещи. Например, презентация не своей инициативы, а презентации инициатив друг друга в группе. При доработке инициатив, когда члены бюджетной комиссии шли дорабатывать не свои инициативы. Мы работали в малых группах на круге и маленькими кругами. Малая группа получает пул чужих инициатив и должна сделать их лучше по разным основаниям: дешевле, заместить другими, или найти решение проблемы, или посмотреть, какие еще проблемы это решение закрывает. Таким образом возможность говорить о собственной инициативе человек уже получал перед тем, как проходило голосование. Всегда было удивительно увидеть, что инициативы отваливаются не только потому, что они по полномочиям не входят в уровень муниципалитета и сотрудники администрации забраковали, а потому, что человек после лекции по городскому планированию понял, что это не будет работать на город, не будет интересно. Или что это можно сделать без бюджетных денег, а просто бесплатно: найти соратников во дворе и поставить коробку для сбора батареей и не надо для этого бюджетных денег. Или когда по ходу обсуждения ему понравилась другая инициатива, и он отказывается от своей в пользу города и начинает поддерживать кого-то. Вот это была основная задача, и мы увидели, что она, таким образом, может быть решена.

 И два слова о помещениях. С помещениям не то чтобы беда, но не хватает помещений, которые бы советовали описанным требованиям. В городах, где нам пришлось работать, такие помещения мы нашли в городских библиотеках. А вообще не будет удивительным, что в каком-то городе такого помещения вовсе не найдется, в котором можно было бы организовать для группы зоны формального и не формального общения. Неформальное общение – это очень важная часть встреч, когда модератор не давит на людей постоянно и не заставляет их строго соответствовать регламенту и укладываться в 2-3 минуты, а когда можно перебивать, говорить друг с другом, что-то узнавать. Это должно быть помещение, где мобильная мебель, потому что требуется работа на большой группе. И должно быть место, где сидит резервный состав бюджетной комиссии, интересующиеся горожане. Это должно быть место, где возможна видеосъемка, потому что это также расширяет аудиторию проекта, потому что видео со встречи мы размещаем на интернет-страницах группы. В общем, с помещение, мы поняли, что помимо того, что сами горожане не готовы, им еще и негде, даже если они оказываются готовы. Таким образом, это тоже важная задача. Спасибо.

**Димке Д.В.:** Я еще одну вещь скажу по поводу городских проблем и городского активизма, которые наличествуют. В чем наша задача? Чтобы люди, которых что-то не устраивает, не формулировали свои претензии, не выдавали запросы следующим образом: «нужно расстрелять всех муниципальных чиновников», «должна поменяться российская ментальность и тогда что-то поменяется», а еще «телевизор либо должен начать показывать порнографию или перестать её показывать». То есть нам нужно было показать, что есть уровень городских проблем, в решении которых они могут участвовать. Чтобы это не было возмущением, с одной стороны. Все мы знаем, раз мы говорим о языке, что для большинства горожан власть – это «воры и кровопийцы». Но есть и чиновники, для которых горожане – «нытики и тошнотики». Это двухсторонний процесс, это цитата из первой и второй группы. Там нормальное взаимное недовольство, и нужно было создать работающий канал, который бы позволил этим группам работать вместе в городе, решая городские проблемы, а не те проблемы, что заданы федеральной повесткой.

**Шилов Л.А**.: Спасибо. По поводу помещений. Есть обобщенная потребность в городах – настоящий коммьюнити-центр. Если в сельском поселении это это может быть клуб, то в городе (поскольку он раскидан) точки притяжения существуют в большом количестве. В городе общие точки найти не удается, даже в таких крупных городах, как Череповец. Здесь мы всегда сталкивались с проблемой — нет места, которое специально предназначено для обсуждения таких вопросов или хотя бы разговора о них. Мы понимаем, насколько городская среда и городское сообщество в настоящий момент находятся в неразвитом состоянии просто даже из-за таких инфраструктурных проблем.

Теперь я хотел бы вернуться к презентации, которую мы специально построили так, чтобы немного поговорить о технологиях – я скажу, как это в итоге работает, какие инициативы принимаются.

Наша цель в целом в этом процессе – преобразование изначальной идеи в какой-то проект, более-менее просчитанный, понятный для всех сторон, участвующих в процессе и для этого приходится проходить несколько стадий. Сначала образовательная стадия, потом групповая работа, когда твои же коллеги помогают развивать твою же идею, экспертиза в администрации, которая по формальным критериям отвергает или принимает, говорить, что вот это можно, а здесь нельзя, и консультации, которые в итоге превращают идею в более-менее оформленный проект.

Здесь может быть создалось впечатление (коллеги много говорили о том, как инициативы снимаются), что наша цель – снять как можно больше инициатив. Нет, дело не в этом. Наша цель — оформить инициативу в настоящий проект, который может быть и должен быть реализован. И отсеивается очень много, это правда. У нас человек может до трех идей принести с собой, всего в компании 20 человек – получается, что можно рассматривать 60 идей. Разные этапы обладают разной отсеивающей силой. Например, после лекции снимается примерно 10%. После лекции одного нашего эксперта в одном из городов (у нас сейчас существуют видеолекции), из 40 инициатив сняли 19, почти половину. Просто люди, посмотрев лекцию, поняли, что нужно городу, сказали «давайте я это уберу, а это добавлю» или вообще «уберу свою инициативу и буду поддерживать соседа». Экспертиза оценивается. Уже не больше четверти к этому моменту, у нас 25% – это пиковое значение. Как правило, это гораздо меньше. То есть в ответ на ¾ идей, которые приходят на экспертизу, администрация говорит: «Да, мы готовы это реализовывать. Да, мы можем деньги выделить на это.» Это очень важно, потому что мы понимаем, что это те идеи, которые уже дошли до такого состояния качества, что не вызывают отторжения у чиновников, а вызывают конкретные мысли о том, как их реализовывать. Это очень хорошо и правильно.

Идеи, которые мы приветствуем и пытаемся развивать. Пример – это спортивно-детский кластер в Сосновом бору, идея 2013 года. 27 июня будет окончание работ. Из-за того, что это была большая идея, цикл разделился на 2 года. Надо постоянно объяснять людям: «Вы понимаете, что есть проектирование, строительство, разные тендеры. Мы не укладываемся в один год. У нас очень маленькое окно для строительства, начиная с конца апреля и кончая началом октября. Мы не сможем все сделать.» Когда людям объясняешь, они готовы ждать, работать и так далее. Это кластер был создан по идее жителей. Проект нарисован проектным бюро, но все наполнение придумано жителями. Что они хотели? Идея была очень простая: приходит мама с двумя детьми, и чтобы она не бегала за ними по площадке, а чтобы она сидела на скамеечке и смотрела направо и налево. Здесь есть разные цветовые зоны: желтая и синяя спортивные зоны для детей разного возраста – до 10-ти и старше 10-ти лет. Здесь же взрослые тренажерные комплексы и здесь же поле для активной игры. И общие дорожки, освещение. Когда жители разработали проект, я дословно цитировал их. Они сами искали тренажеры, сами искали детские элементы, которые им были нужны. Участвовали в обсуждениях с проектировщиками и рассматривали проект и считали смету. Хотя официально считалась в администрации по заказу, но когда мы просчитывали предварительную стоимость, она у нас всегда основывается на каких-то реальных цифрах. И это остается отдельной задачей – найти и представить хотя бы порядок суммы, которую хотите потратить. У нас, как правило, она понижается, иногда даже в несколько раз потом на тендере. Но мы пока говорим себе, что давайте пока так, чтобы понять, насколько это реально укладывается в головы людей. Я имею в виду смету и прикидки по стоимости. В принципе, это вполне реально, ни для кого не доставляет проблемы консультироваться по этим вопросам либо в администрации, либо в интернете, либо еще где-то, с коллегами, которые уже работали с подобными вещами.

Типовых проектов у нас тоже очень много. В Череповце в одном году был сделан упор на массовость: спортивные площадки, стадион, мини-стадион и тренажерные комплексы. Их надо поставить в разных района города, чтобы обеспечить шаговую доступность – 15-20 минут друг от друга. Стадион нужно где-то поставить на баланс. Чаще всего это школы и мы поставили их на баланс школ, и попросили директоров, чтобы они были открыты после 6-ти часов для жителей города, с 6-ти до 12-ти.

Парки. Нужно с ними что-то делать. У нас есть такая идея: нужно начать, а дальше мэрия продолжает работу. Когда к нам пришел человек с проектом парка в Череповце на 70 миллионов при начальной сумме в 15, ему было сказано, что не можем реализовать. Мы начали с простого: провели там земляные работы и сделали дорожки и освещение. Мэрия увидела, что это работает, что там стали гулять люди, и она взяла на себя обязательства. В этом году она делает вторую очередь: ставит архитектурные формы, скамейки и дальше она будет его дорабатывать. То есть в данном случае идея горожанина выступила как элемент развития территории.

Допустим, есть проблема не межёванной территории в городе. Это колоссальная проблема почти везде. Никто межевание никогда не сделает, если на «народный бюджет» не придет человек и не скажет: «Хочу на этой территории веревочный парк». Чтобы его там сделать, нужно провести межевание. Поэтому такие проекты втягивают мэрию на работу на территории. Если вы будете делать веревочный парк, вы сделаете межевание, присвоите земле нужный статус, вы будете с депутатами обсуждать границы и статус – где, что, какие элементы можно выделить и так далее. То есть мы начинаем работы на запущенных территориях. Это очень хорошо, потому что здесь мы втягиваем разные городские круги. Обычно это парки, но такие территории тоже могут быть включены в рассмотрение. У нас, в комиссии нет депутатов, у нас запрещено депутатам участвовать, но когда депутаты видят, что территория начинает развиваться, они начинают подключаться, ходить на заседания, задавать вопросы, встречаться с людьми. И мы запускаем процесс. Это тоже очень важно для города, потому что наконец-то решается проблема запущенного пустыря, который 10-20-30 лет стоял и ничего бы не изменилось, если бы не появилась программа.

В завершение – требования, которые мы всегда выдвигаем к каждой из программ ПБ. Это ежегодность, то есть чтобы можно было набирать новую комиссию каждый год, хотя у нас были комиссии с членами с прошлого, позапрошлого года. Популярность. У нас есть целая стратегия, которая разрабатывается по сопровождению. То есть город должен знать. Это вся пресса, телевидение, радио, если есть, а если нет, то газеты, объявления, персональное информирование и так далее. И доверие — это то, о чем я всегда говорю, завершая разговор на бюджетной комиссии. Если объекты не появятся, то ничего дальше и не будет. Да, это годичный проект. Там ремонт детского сада, ремонт какого-то мемориала – такие проекты тоже реализуются, но мы все равно должны, даже если это большой продуманный проект, видеть результат. Это самое главное в успешности проектов в городах. Спасибо.

**Шульга И.Е.:** У меня вопрос касается устойчивости проекта, немножко провокационный. Вот Н. Белых губернатор Кировской области на ереванском семинаре ППМИ сказал важную для меня вещь: «Сейчас непростые времена. Может быть мы и хотели рассмотреть урезание бюджета и уменьшение программ поддержки местных инициатив, но мы этого не можем сделать, потому что на нас давят главы, на глав давит население.» Для меня эта была очень позитивная мысль, потому что мы поняли, что вот устойчивость и наступила. Хорошо, что на тебя давят снизу, потому что о программе знают и программа востребована. В этом смысле вопрос: какие меры стратегически намереваетесь предпринимать для того, чтобы обеспечить программе устойчивость? В широком смысле, чтобы дергали снизу «давай, обеспечивай нам участие». А в узком смысле какие информационные каналы вы собираетесь использовать, чтобы массово информировать о своем проекте? В случае наших программ ППМИ понятно: общее собрание населения — это самовоспроизводящийся и очень дешевый механизм информирования о программе, а в вашем случае, наверное, приходится использовать более усложненные и дорогостоящие средства коммуникации?

**Димке Д.В.:** Я отвечу на второй вопрос. У нас это все тоже не очень дорого. Не везде, но что касается Череповца и Соснового бора – это города. Большая часть населения там сидит Вконтакте. Вы запускаете страницу Вконтакте, её раскручиваете и дальше она идет сама. В Сосновом бору вообще весь город, сидит Вконтакте. В Череповце хуже, но тем не менее. Потом всегда есть городское информационное пространство. В Череповце и Сосновом бору оно хорошо сбалансировано, есть даже оппозиционные газеты, их читают с большим интересом. Пресса никогда сама не отказывается от инфоповодов. Там народ очень пристально следит и не надо даже подталкивать. Поэтому это недорого, понятно, легко. Мне кажется, что в плане интернета это даже проще, чем у вас со сходом.

Я дополню – насчет того, что недорого. Это не совсем правильно, потому что все публикации стоят денег, но у администрации есть план публикаций на год. Мы просто ставим туда программу «народный бюджет». Просим, чтобы публикации были не менее 1 раза в месяц, и они там выбирают по своему плану публикаций, о чем нужно информировать. Интернет здесь играет большую роль, потому что это само распространяющаяся структура. Всегда в каждом городе есть несколько крупных групп Вконтакте по 10-15 тысяч участников. 50 тысяч человек, которые объединены чем-то: мамы Череповца, культуристы города и так далее. Информирование через них дает колоссальный результат, потому что как только ты вывешиваешь туда ссылку с хорошей историей, посещаемость идет вверх и сразу видно, зачем люди заходят. И если мы это используем на стадии рекрутинга, то получаем резкий прирост числа заявок. Но число заявок в городе точно не превышает 150-ти человек. Не все пойдут, цифра в 150 человек на пилотном этапе нас устраивает. В дальнейшем мы будем с этим работать, и есть идея, как это развивать. Но сейчас так. Вот еще хотел сказать про городское население в Кировской области. Там, конечно, с интернетом гораздо хуже и там все по-другому устроено. Что мы там сейчас делаем и я не уверен, что это сработает – во-первых, в Мирном на каждом столбе висит объявление. Второе – хорошо работают урны для сбора заявок в наиболее массовопосещаемых местах, в мэрии, в больнице или на предприятиях. Если там стоит гигантский стенд, где все хорошо написано – тогда да. Мы подождём конца этого года, как у них будет с рекрутингом и тогда станет понятно, что сработает больше.

Насчет СМИ здесь можно сразу забыть, потому что поселковая газета – это самое лучшее, что есть. Все остальное недоступно полностью. Здесь сложности со СМИ существуют, но в городах с более развитой системой это более просто и не очень дешевый способ для муниципалов.

**Шилов Л.А.:** Что касается первого вопроса насчет стратегии развития – это для нас открытый вопрос. Устойчивость каждого из проекта зависит очень сильно от местной администрации. Это мы обсуждали. Если есть энтузиасты там – проекту жить в любом случае. У нас программа очень гибкая, её можно менять, кроме определенных вещей, про которые говорили коллеги, когда говорили про заседания. Она не меняет бюджетный процесс, у нас нет, к сожалению, а может быть к счастью, строчки «партиципаторное бюджетирование» в бюджете города. Потом это все распределяется по комитетам, так удобнее работать, мы пока не возражаем. Вся эта система «нормативки» не требует практически никакой. Там два момента. Это то, что привлекает администрацию: когда они знают, что нужно принять всего два документа, чтобы запустить, они счастливы. Но это кроет в себе большие опасности. С другой стороны, они могут начать делать все, что хотят, и здесь возможность для контроля – ключевая. Мы пока себе можем позволить контролировать 10 городов или даже 20 или 50, может быть, но чем больше будет их становиться, тем будет сложнее за этим уследить. Поэтому формализация в будущем неизбежна, но сейчас мы хотим понять, насколько это работает и можно ли это реализовать. От персонализации мы не уйдем никогда, и здесь нет решения. Если не будет нормального, адекватного мэра или его заместителя – никакая программа невозможна.

**Вагин В.В**.: Иван задал вопрос в другой модальности, сформулировав его через устойчивость… Это какая-то спорадически возникающая дискуссия, которая с подачи А. А. Блохина поселилась в наших головах. Он на первом семинаре «Бюджет как предмет социальных наук» задал хитрый вопрос: «Все здорово, у вас так хорошо все. А достигнут ли когда-нибудь ваши проекты той стадии, когда они станут самореализуемыми?» Устойчивая поддержка снизу это здорово, но Белых отвечал на вопрос о самореализуемости. Он сказал, что вот в ППМИ мы достигли такой стадии, что там уже мы можем сами, там уже точка возврата пройдена, а в других проектах? В нашем случае правительство, главный «европеец». Оно играет двойственную роль: с одной стороны, мы уповаем на то, что все равно без государства эти проекты не пойдут. Хотя бы в лице муниципалитетов, хотя они государственной властью не являются. А с другой стороны, мы нашли в зарубежном опыте даже рассуждения по этому поводу – об двух способах укоренения партисипаторных практик. Есть четкий водораздел – практики, которые были внедрены и практики естественным образом появившиеся.

Причем, что интересно, в свое время произошла развилка между практикой Всемирного банка и практикой партисипаторного бюджетирования как такового, потому что Всемирный банк не мог не знать о появлении этих практик. Но выбрал для себя свою историю. Это было правильно, потому что проекты Всемирного банка более упакованные на входе и они, как консультанты, оказываются чрезвычайно эффективными. Тогда встает вопрос. Представьте, что не стало консультантов – что будет дальше? Будут ли реализовываться проекты? В этом смысле для нас это важный вопрос.

**Гребенщикова Т.Ю.:** Мы готовим на него важные ответы. Кроме помещения, задача, чтобы были свои модераторы. Мы ездим втроем в два города, потом в пять городов и уже в одиннадцать городов, н в части городов мы готовим модератора.

Можно сказать, что и во всех, но разными путями. Например, в Череповце и Сосновом бору, где мы вели заседания первые два года, удобно подбирать модераторов из членов комиссии прошлых лет. Как правило, такие люди находятся. Мы ставим задачу, что нужны модераторы перед администрацией. Описываем, какие именно нужны, чтобы это был человек, которого невозможно обвинить в предвзятости, в чем обвиняли даже нас, хотя мы вообще никаких интересов в городе не имели. То есть с чем неизбежно столкнется администрация, когда станет искать модераторов: он не может быть из администрации, —иначе горожане скажут, что он, делая какие-то театральные вещи, решает проблемы администрации, и еще нас привлекают и наше время тратят. То есть мы объясняем, какой модератор, где его искать – мы рекомендуем и сами присматриваемся. Например, идея, что модератором может стать человек из прошлых созывов бюджетной комиссии пришла к нам на второй год, поэтому да, эта задача решаема.

**Шилов Л.А.:** Это не только модераторы. Модератор – это техническая фигура, в принципе, его подготовить можно, люди с опытом справятся с группой в одиннадцать человек. Проблема в другом, проблема в канале, который мы выстраиваем постоянно – канал взаимодействия, грамотно организованное пространство и так далее. Первый год люди у нас все делают сами, мы приезжаем, смотрим или осматриваем видео каждого семинара. Это достаточно сложно сделать – то не всегда член комиссии принес камеру или не так поставил, чтобы было все видно и слышно хорошо.

Как сделать так, чтобы канал, который мы пытаемся выстроить, не исчез? К нему предъявляются достаточно простые требования, которые можно соблюсти, но здесь без контроля не обойтись. И вот контролирующий орган или что-то, что будет отслеживать этапы заседания, — мы пока не можем от него избавиться, и вряд ли мы сможем от него избавиться, если только не произойдет чуда и все наши города не начнут работать так, как мы хотим. Нужно контролировать ход, тон дискуссии и что самое главное, вопросы и ответы, то есть обратную связь: отзывы, экспертизу и то, что чиновники говорят на заседании. Это не факт, что повлияет на сами инициативы или повлияет на ход их реализации, но это точно повлияет на то пространство, которое мы выстраиваем. У нас в рекомендациях всегда для чиновников записано, как лучше это делать. Будут ли они это соблюдать, пока мы следим, чтобы они соблюдали. Независимый человек – сложно сказать, будет собирать или нет. Но здесь возникает вопрос о силе, которая будет на местном уровне контролировать. Она всегда есть, и мы пытаемся её найти. Это такая программа, она не настолько масштабируема и сравнивать её с ППМИ бесполезно, потому что она проигрывает по всем показателям. Здесь дело в другом: это может быть ресурсом для развития специфических городов - моно-городов. Вот Росатом берет на себя определённые функции по развитию и контролю этой программы, но опять же он должен это делать по своей воле. В данном случае у нас был опыт с Росатомом не очень удачный, а сейчас более удачные связи в Росатоме, но не через управленческие структуры. И здесь нам надо искать тех. кто заинтересован в развитии территории. Сейчас в Росатоме модная тема – развитие территорий и этот проект в нее прекрасно вписывается, потому что он говорит о развитии конкретных территорий и о развитии города в целом.

Есть предложение о создании специальных центров для молодежи или центров при мэрии, которые будут заниматься, в том числе и обслуживанием заявок, консультированием и так далее. Если удастся построить это в городах. Это будут те центры притяжения, на которые мы со спокойной совестью сможем оставить сопровождение. Потому что у них совершенно другие цели и задачи.

**Димке Д.В.:** Я бы дополнила коллег – во-первых, в городе всегда находятся силы, которые контролируют и следят, в смысле того самого общественного городского мнения, оно все равно есть, и тут попробуй администрация или горожане сделать тот или ной шаг – он сразу будет откомментирован везде – от Вконтакте до местной прессы. Во-вторых, я вот не всегда разделяю озвученные опасения коллег – этот проект нравится администрации и горожанам – иначе он не шел бы. То есть им нужен был этот канал, мы его простроили, эта машина едет и она едет дальше. Не нужен – она не едет, но обычно он нужен, потому что его инициирует администрация, инициируют горожане, поэтому я тут не очень разделяю волнение – да, где-то он не пойдет, а где-то пойдет. В прошлом году в Кирове запустились без нас три муниципалитета – один отвалился, в остальных двух прекрасно продолжают второй год. Мы смотрели Мирное, разговаривали с главой – у них все это по-настоящему, у них есть идеи. Поэтому я не очень опасаюсь. Мы можем масштабировать, у нас есть методика, но да, это пойдет не везде. Не везде этого хотят чиновники, не везде этого хотят горожане, мы и работаем в республиканской теории – мы не думаем, что можно всегда привлечь всех. Но можно сформировать сообщество ключевых акторов – вот пусть те, кто хотят, с этими каналами решают судьбу своего пространства.

**Вопрос из зала:** Вопрос больше к Всемирному банку – как решается проблема неудач? Если нашлась группа на проект и столкнулись с реальной неудачей, упираетесь в стену, как вы это преодолеваете? Это первый вопрос. И второй: кто несет ответственность? Если она получилась – кто вешает себе флажок? А если не получилось? Этот негативный опыт использовали для следующего проекта?

**Шульга И.Е.:** Я попытаюсь ответить. Начну, с первых неудачников. У людей не возникает чувства обиды, они сами в большей степени принимают решение, чтобы её отклонить. У нас есть проигравшие: люди провели собрание, разработали документы, чувство обиды у них может быть. Это нормально. Поэтому и проводится конкурс. У нас стоит задача, чтобы было 70% победителей – это наиболее оптимальный процент удовлетворенности, который не вызывает отторжения от последующего участия – чтобы процентов 70-75 каждый год становились победителями. Это позволяет им учесть свои ошибки и на следующий год неудачникам первого этапа принять участие и стать победителем. В большинстве случаев все те, кто участвовал в проектах, они хотя бы по одному разу становились победителями в тех регионах, где программа проводится не первый год — Ставропольский край, Кировская область.

Вторая группа неудачников - о проблемных вопросах. Конечно, мы выстраиваем работу таким образом, чтобы постараться избежать ошибок. Кроме вопросов, связанных с коммуникациями, с подготовкой заявок, мы еще учим техническим вопросам, делаем ссылки на Госты, СНИПы, приводим их, даем необходимый пакет документов, приглашаем специалистов, когда это необходимо, чтобы они разъясняли и рекомендуем, чтобы в структуре бюджетной заявки, которую они представляют, были не только затраты, связанные с непосредственным выполнением строительных работ, но и работы на проведение строительного надзора. Понятно, что большинство глав не являются специалистами и оценить насколько правильно выполнены работы, они не могут. Мы не только к этому их призываем, мы говорим: «Вам на это выделят деньги в структуре бюджета, поэтому идите по этому пути, чтобы такие группы были и они принимали и подписывали акт приёмки.» Поэтому в большинстве случаев чисто строительных неудач с точки зрения выполнения работ за эти годы нам удалось избежать. Я не помню случаев, чтобы что-то развалилось после этого. Особенно по детским площадкам мы очень боимся случаев травматизма, связанных с некачественным выполнением работ, поэтому мы приводим факты и обращаем внимание.

Что нас с точки зрения неудач тревожит и на что мы обращаем внимание? На качество выполненных работ. У нас местные муниципалитеты, особенно сельские, настолько ошалевшие от радости, что они могут что-то сделать, что они стремятся за небольшие деньги сделать как можно больше. Если ремонтировать дорогу – то лучше её сузить, но сделать длиннее. У нас один случай был по дороге, когда они ушли за рамки СНИПа на строительство дорог. Пришлось все это исправлять, потому что нельзя было принять работу. Мы все факты обобщаем, доводим до их сведения, используем материалы и стараемся проводить семинары, распространять тот опыт, который сложился в районах. Вчера мы проводили встречу с регионами северного Кавказа в городе Ессентуки и говорили, что у них есть определённое преимущество, потому что там достаточно свежая инфраструктура, она 60-70-х годов постройки, и она подлежит нормальному ремонту и приведения её в порядок. В той же Кировской области все 30-40-х годов – это уже сложно привести в порядок. Вот такого рода мы тоже считаем неудачами, но принимаем такие меры, чтобы их устранить и распространить опять.

И неудачи могут быть чисто финансовые. Один раз был случай, когда был отобран подрядчик и, получив аванс, он не приступил к выполнению, но последовала целая процедура. В одном случае подрядчик не выполнял свои обязательства – то есть он на субподряд взял другую недобросовестную организацию. Мы пошли по пути расторжения муниципального контракта. Это долгая, мучительная процедура, которая заняла почти два года. Поэтому в дальнейшем мы обязываем, чтобы средства регионального бюджета, которые прописаны в муниципальных контрактах на оплату денег подрядных организаций, не поступали в оплату до факта полного выполнения работ. Вы согласны с этим? Спасибо.

**Шилов Л.А.:** По-моему, все поддерживают, по всей России. Я добавляю от нас – самое главное – не доводить до крайности, то есть постараться предусмотреть максимально все проблемы. Сложные проблемы, про которые говорили коллеги с территорий — о том, что планируется одно, а строится другое, вот эти вещи нужно очень четко всегда отслеживать. Потому что все, что связано с территорией, с межеванием, все сделано довольно плохо. И если здесь у нас возникают сложные вопросы, мы не прекращаем заседания до того момента, как мы не выявим все вопросы, уже на этапе реализации, в том числе. Насчет подрядчиков – да, никто не застрахован, это наиболее опасная часть работы во всех проектах. Да, есть закон, но людям не объяснишь, что вы потратили столько денег или времени, а ничего не получили из-за этого негодяя. Вот у коллег, по-моему, жители над подрядчиками стоят с косой, потому что это их деньги, а у нас они стоят, потому что они могут понести репутационные издержки. Потому что везде сказано, что это его инициатива и он воспринимает реализацию как собственную. Конечно, в данном случае никто не застрахован и здесь мы ориентируемся на существующее законодательство. Спасибо.

**Вопрос из зала:** Ольга Бычкова, Европейский университет. Я бы хотела поблагодарить докладчиков и первой, и второй презентации, потому что приятно практику увидеть. Увидеть, что на практике твоя теория начинает работать. Но что я здесь увидела: были представлены прекрасные практические примеры двух тенденций, двух направлений теории. Это применение прямой демократии на практике в первом варианте, когда мы собираем общее собрание. И республиканская теория – это второй вариант Европейского университета, когда мы зовем не всех, а только избранных, и как мы их избираем – это большой вопрос, который и обсуждается.

У меня вопросы больше ко второму докладу. Первый вопрос практический. Опять возвращаюсь к теме неудачности – что может быть критерием неудачности в варианте республиканской традиции? Насколько я поняла из доклада, главная цель этих проектов все-таки просветительская и участие. То есть то, что мы получаем в итоге – это прекрасно, какой-то физический объект, который делают — это здорово. Но если цель ставить просветительскую, тогда и критерии оценки результативности данного проекта должны быть другими, а не физический объект, который построился? Каким образом измеряется эта результативность, если тем более вы каждый раз ротируете людей? Как это можно проследить? Это первый вопрос.

Второй более теоретический о перспективе развития прямой демократии, республиканских практик. Нет ли вероятности того, что в каком-то году, в какой-то точке это все сведется на нет? Потому что теоретики демократического режима говорят, что сегодня мы видим снижение активности населения к участию во всех демократических практиках, люди меньше голосуют, меньше ходят на выборы. Это тенденция не только российского государства, но и западных. Все эти техники бюджетирования прямого участия – они и появились как лечение от такой болезни. Вот вопрос: если мы последуем аргументам теории рационального выбора, то в конечном итоге республиканские техники вовлечения и прямой демократии приведут к тому же самому, к чему привел и демократический режим: люди устанут в этом участвовать. Что делать с этим? Я понимаю, что это глобальный вопрос. Интересно было бы послушать ваши идеи. На практике увидели, как это можно поддерживать.

**Шилов Л.А.:** Первый вопрос по поводу оценки – нам фонд Кудрина предлагал сделать экзамен для членов бюджетной компании по бюджетному процессу, на что я сказал, что его сначала должны муниципалы сдать, потому что они-то не все знают. Идея интересная, хотя звучит странно, что члены комиссии будут экзамен сдавать, но мне хотелось бы оценить уровень знаний, потому что у нас в одном из первых годов, на пятом заседании человек сказал: «А чего, нам не фонд Кудрина деньги дает? Мы что, муниципальные деньги тратим?» Да, такие вещи происходят. Не все правильно воспринимают информацию. Здесь другое, у нас, как у организаторов, стоят задачи по просветительству и по привлечению, а у муниципалов стоят свои задачи. Мы пока успешно совмещаем их. У муниципалов свои критерии, а у нас – свои. Мы, скорее заинтересованы, чтобы общая программа работала, а оценку этих конкретных учебных вещей мы пока не делали и не будем делать, потому что вовлечение пока что важнее знаний.

Успех это когда проект состоялся, когда чиновники довольны, и говорят, что увидели проблемы в своей работе, увидели городские проблемы, когда довольны горожане, которые захотели поучаствовать. Это первый критерий, который просматривается на том, какое количество людей ходит на заседание, какое количество людей комментирует Вконтакте, как за три года меняются люди в смысле понимания. Уже про медицину прекратили спрашивать, про полномочия муниципалитетов, но и в том числе какие-то вещи, которые администрация делает – соцопросы, отношения между администрацией и населением. И до того, как люди самые разные в этом городе, важные для этого города, его оценивают. В Сосновом бору есть очень значимый институт почетных горожан – наконец-то пришел почетный горожанин, его долго ждали. То есть когда важные для города люди начинают писать об этом, приходить и так далее, это тоже важный показатель в городах с сильной локальной идентичностью, как Сосновый бор.

**Гридин С.А.:** Это правильный вопрос – мы зафиксировали спад активности населения, он давно фиксируется и по части выборов, и всего остального. Но через три года после реализации проекта в Ставропольском крае проводили независимое социологическое исследование. Вот активность муниципалитетов была значительно выше у тех муниципалитетов, которые приняли участие в программе. Пока, скорее всего, мы переживаем пик восходящей синусоиды процесса, то есть активность растет и по участию в программе, и по всем мероприятиям общественно-политическим, которые существуют параллельно программе, дать. Ну, может быть спад придет, но как скоро он наступит? Процент удовлетворенности от того, что программа решает еще далек от верхней части синусоиды.

**Вагин В.В.:** Я продолжу ответ Сергея Алексеевича. Я не согласен с тем посылом, который прозвучал в вашем вопросе насчет того, что существует некий спад, который нас тоже задевает. Это посыл, который был гипотезой в начале всех этих работ. Вы упомянули про вовлеченность. А ведь что мы имели в виду под вовлеченностью? Два года назад – инициативное бюджетирование способ увеличить вовлеченности граждан в бюджетный процесс. Год назад – искусственно вовлекать в процедуры открытого бюджета или «бюджета для граждан» едва ли вообще нужно. Поэтому вовлеченность граждан – безусловно, для «бюджета для граждан» важна, но гораздо важнее вопросы, которые важны семьям.

Второе очень важное. Чего я сегодня боюсь гораздо больше, чем вовлеченность. Есть одна опасность, которая нас ждет за ближайшим углом. Сегодня все процедуры, о которых шла речь, они встроены в бюджетный процесс. В 1989-ом году в Порту-Алегри когда это все начиналось, было легко и просто, потому что никакого законодательства в Бразилии о местном самоуправлении не было. Они в чистом поле свой регламент осуществляли, который до сих пор совершенствуют. Мы же сегодня «вышиваем крестиком», просчитываем каждый шаг в соответствии с бюджетным процессом. Но когда людям начинаешь объяснять, что сегодня вы начинаете заниматься процессом, который принесет вам пользу через два года – это не каждому нормальному человеку можно объяснить. А как по-другому? Если мы действуем в рамках бюджетного процесса – только так. Когда начинаешь людям объяснять: «А знаете, как мы будем проекты реализовывать – с помощью закупочных процедур государства.» — «А как?» — «А вот так: реализовывать проект будет то юрлицо которое выиграет на конкурсе, на муниципальных торгах.» И по поводу соответствия норм прямой демократии, о которых вы упомянули, этим сложнейшим государственным процедурным элементам бюджетного процесса у людей очень скоро начнутся вполне естественные вопросы: «Какая же это прямая демократия, когда мы тут должны столько преодолеть?» Участие в нашем процессе в связи со сложностью этой процедуры – это реальная проблема, с которой мы очень скоро начнем сталкиваться. И много людей скажет: «Да ну, вас с вашей ерундой. До миллиона рублей даете, а мы должны и прыгать научиться, и разговаривать и ходить на ваши собрания и много чего другого.» Это очень серьезный вопрос.

**Гаврилова Н.В.:** У меня четыре маленьких вопроса. Хотела поблагодарить за узкую тему, которую очень хорошо раскрыли. Мне кажется, единственная тема, которая соответствует заявленной теме семинара и мы смогли продвинуться в обсуждении какого-то конкретного аспекта и уйти от разговоров вообще, что это такое и зачем нужно. У меня вопросы по процедуре. Первое - почему не подходят дома культуры для собраний?

**Димке Д.В.:** Подходят… Главное, чтобы не было здание администрации. Школы не очень – люди не любят туда возвращаться.

**Гаврилова Н.В.:** Социальные сети, сообщества Вконтакте играют только инструментарную роль? Люди собрались, пообсуждали и все закончилось?

**Димке Д.В.:** Нет, они в идеале обретают свое существование, становятся тоже значимой городской площадкой. Мы берем 20 человек, но на самом деле вокруг образуется 100-150 человек. То есть эти люди смотрят Вконтакте инициативы, выдвигают свои предложения, говорят членам бюджетной компании: «Посмотрите, может быть это интересно». То есть в идеале она работает весь год, как информационная площадка, туда выкладывает что-то администрация, выкладывают статьи заинтересованные горожане. Но конечно, это не всегда происходит, где-то спад. С сентября до января – очень мало, потом спускается новый цикл на следующие два года и там опять все пошло.

И площадка одна и та же, в Череповце мы её начинали как доску объявлений, по сути, для работающей группы в 20 человек и 20 человек резерва, а сейчас в этой группе 617 человек, то есть город работает там. Они сами.

**Гаврилова Н.В.: И**нтересно было бы эволюцию посмотреть, когда программа закончится, останется эта площадка самостоятельно.

**Димке Д.В.:** Она уже с 2013 года развивается.

**Гаврилова Н.В.:** Вопрос по поводу социальных сетей - аккаунт Вконтакте есть даже у моей мамы, но она туда раз в неделю заходит, ничего не пишет и не читает – поэтому через этот канал сложно её считать вовлеченной. Используете ли Вы какие-то таргетированные каналы коммуникаций? Условно, для мужчин 20-45 – это билборд на автомобильных развязках, для молодых мам – это объявления в детсадах, для пенсионеров – это почта и районная печатная газета. Есть ли у вас что-то такое, что позволило бы охватить разные группы и говорить о том, что у вас есть какая-то социологическая база, что к вам приходят представители самых разных групп, а не просто те, кто сидят Вконтакте?

**Димке Д.В.:** Мы не делаем социологическую базу, в этом наше принципиальное отличие. Мы считаем, что каждый человек, живущий в городе, должен иметь право принимать какие-то решения, каждый, поскольку он в этом городе живет и каждый должен нести за это ответственность. Я не зря тут вспоминала, что когда нам нужно сказать – виновен – не виновен, то случайным жребием выбирается присяжные, потому что каждый член сообщества может решать такие вопросы. Тут тоже самое: мы не стремимся к репрезентативности, мы не отбираем – сколько бизнесменов, сколько молодых мам. Нет, ровно любой член сообщества должен иметь эту возможность, быть готов её использовать и нести за нее ответственность.

Есть список из 150-ти человек, из которых выбирается 20. Это те, кто подали заявки на участие в проекте. Мы охватываем весь город по возможности. Они отправляют заявки по удобным каналам коммуникаций – можно Вконтакте, можно по факсу, можно принести. Потом приходят на жеребьевку и тянут сами жребий. Кто придет – тот придет. Придут те, кто готовы потратить время и имеют идею, от 18-ти и старше.

**Гаврилова Н.В.:** Вопрос по поводу обучения. Очень порадовало, что в рамках вашего проекта оно проходит так эффективно: человек послушал одну лекцию, и уходит с осознанием того, что эти два проекта не годятся, а этот – годится. Для педагога это весьма неплохой результат: за 45 минут человеку мозги перестроить так, как этого не сделала общеобразовательная школа. Вопрос: как обучение выстраивается, насколько эффективна эта методика, может быть, есть её описание? Каким образом за короткий промежуток времени удается донести до человека с улицы сжатый объём информации и сделать его пригодным в этом процессе?

**Димка Д.В.:** У нас есть описание методики, но там не очень много и нужно. То есть там нужна лекция финансиста, чтобы человек понимал полномочия муниципальной власти, не просил то, чего муниципальная власть не может и понимал примерно, как в этом году распределен бюджет. И вторая лекция зависит от того, какие инициативы выдвигают, но обычно выдвигают связанные с городским планированием. Наш специалист будет рассказывать о разном зарубежном опыте, о нашем решении тех проблем, которые в этом году выдвинуты. И наконец, третья, иногда не нужная лекция – о том, как работать с госзакупками и как делать смету, поскольку человек не представляет, как правило, что в городе сколько стоит, а как это будет проходить, через какие тендеры. Ему тоже нужно знать, чтобы не было разочарования, что мол решили делать площадку, а через месяц её все ещё нет и где же она? Этих трех блоков информации хватает, чтобы много отсечь, много понять и дальше работать.

Два слова. Тут два направления. Фокусировка на самих проблемах - полномочия, бюджет (всегда возникают вопросы по территории, где чего находится) и фокусировка на процессе закупок, на том, как это в целом работает. С другой стороны, это расширение кругозора, чтобы люди представляли себе, что можно сделать, потому что иногда люди имеют очень узкое представление о тех же детских, спортивных площадках или парках. Сейчас у нас есть видео-лекции, где объясняются основные примеры из российской и зарубежной практики по конкретным вещам. Это помогает колоссально, это стимулирует новые идеи, это очень хороший вариант.

**Вагин В.В.:** Подытоживая, разговор получился очень содержательный и полезный. Наши семинары являются своего рода вехами даже в нашем собственном осмыслении и понимании того, чем мы занимаемся. Потому что собираются люди, которые этим занимаются, у которых накопился такой набор вопросов, на которые никто и не ответит, кроме коллег, которые этим занимаются. И сейчас есть стремление к тому, чтобы осмыслить этот процесс и его место в более общем процессе.

Нам нужно отделять партисипаторные процедуры и партисипаторные практики. Если раньше для меня это были явления одного порядка, то сейчас я понимаю, что есть отдельная, особенная важность понимания специфики и сущности этих процедуры. То, , что коллеги называют делиберативными процедурами и посвящают им отдельное внимание – это действительно очень важно, потому что если не соблюдаются эти процедуры в рамках инициативных проектов, то в этом случае проекты вырождаются, они превращаются в то, что мы видим в целом ряде регионов, они перестают работать. И задачи консультантов проектов заключаются еще и в том, чтобы нормы выполнялись безусловно. Это канон и если этот канон не присутствует в практиках, то в этом случае практики заканчиваются. И разговор о процедурном каноне, который мы начали на семинаре очень важен.

Еще я убежден, что в скором времени нас ждет расцвет разнообразных практик. Миссия, выполняемая Европейским Университетом чрезвычайно важна. Вы в аутентичной форме пытаетесь в Российской Федерации реализовать партиципаторное бюджетирование максимально близко к первоисточнику.

То, что сделали ППМИ в России – это то, чему можно учиться в других странах, потому что программа максимально глубоко укоренились внутрь бюджетного процесса на муниципальном уровне. Но означает ли это, что это все? Ничего подобного. Я не удивлюсь, если в других регионах та же самая история происходит, видя, какие практики существуют. Вот одна из историй – в Тверской области школа ППМИ. Это школа обучения бюджетному процессу, а не бюджетной грамотности. Это конкретное обучение тому, что нужно сделать, чтобы бюджетный процесс работал в целях помощи населению на низовом уровне. Мы нашли в единственном месте в мире такую практику – в Южной Корее. У них в крупном муниципалитете есть такая школа обучения бюджету, и у нас в Тверской области школа ППМИ, но она ППМИ – потому что там она как основная практика, которая реализуется. Я убежден, что мы увидим разнообразие практик, даже если мы начнем рассказывать, какие практики еще существуют в разных местах. В 14-миллионном городе Ченгду в Китае, на территории которого существует много поселений, есть инвестиционный фонд развития провинции. Что это за фонд? Они говорят местным сообществам: «Приносите вклад в эту госкорпорацию. На сумму вашего вклада вы можете в 7 раз больше взять кредит у госкорпорации на обеспечение инфраструктуры вашего поселения. Или можете брать частями, не сразу в один год.» Вот мы еще пока не подошли ни в одном регионе к созданию такого рода инфраструктурных решений. Ведь пока сегодня даже армянский фонд территориального развития распределяет деньги доноров. Они не собирают у населения деньги на то, чтобы их пустить в такого рода трастовый фонд. Мы даже не фантазируем на этот счет, но это дело ближайшего будущего.