



## ПРОВЕРЬТЕ, КАК РАБОТАЕТ ОБЩЕСТВЕННЫЙ БЮДЖЕТ В ВАШЕЙ ГМИНЕ

Рышард Скрипец  
Гжегож Войковски  
Павел Вышомирски

## Связаться с руководителем проекта:

**Ассоциация гражданской активности «Бона Фидес»**

Эл.почта: [biuro@bonafides.pl](mailto:biuro@bonafides.pl)

Адрес: ул.Варшавская 19 (второй этаж), 40-009, Катовице

Тел./факс: +48 32 203 12 18

Сайт: <http://bonafides.pl>

Проект реализован при содействии неправительственного кооперативного общества в Варшаве.

## Связаться с авторами проекта:

Рышард Скрипец (Научно-исследовательский центр местной активности): [obal.rskrzypiec@gmail.com](mailto:obal.rskrzypiec@gmail.com)

Гжегож Войковски (Ассоциация гражданской активности «Бона Фидес»): [grzegorz@bonafides.pl](mailto:grzegorz@bonafides.pl)

Павел Вышомирски (Фонд «Let's fix you city»)

Отчёт защищен лицензией Creative Common - Attribution-Share Alike CC BY-SA – под такими же условиями 3.0 Польша  
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/pl/>

Отчёт был создан в рамках проекта:



SKONTROLUJ JAK DZIAŁA  
BUDŻET OBYWATELSKI  
W TWOJEJ GMINIE

Проект при совместном финансировании из фондов Европейского экономического пространства в рамках программы «Граждане за демократию»



## Резюме

Интерес к общественному бюджету, в частности, мониторингу процесса его реализации в Польше, является ответом на лавинообразный, в последнее время, рост числа гмин, которые его внедрились, удовлетворением интереса к тому новому, что появляется в функционировании местных сообществ, а также необходимостью расширения сфер общественной жизни, подвергающихся общественному контролю, и развития методов этого контроля. Все эти элементы были использованы при реализации проекта „Проверьте, как работает общественный бюджет в Вашей гмине”, целью которого была разработка и тестирование методов и инструментов мониторинга, осуществляемого в текущем режиме и после реализации данной процедуры органами местного самоуправления, а также внедрение идеи социального контроля и мониторинга разных аспектов общественной жизни в местной среде.

Проект заключался в определении объема мониторинга, выборе методов его реализации, разработке инструмента мониторинга, его пилотажном тестировании, корректировке и проведении основного испытания. Пилотажный этап проекта был реализован осенью 2014 года в 6-ти гминах Силезского воеводства, а этап главного испытания проводился с марта до конца 2015 г. в 6-ти гминах из пилотажного этапа, а также в 12-ти дополнительных гминах, расположенных на территории 9 воеводств.

Запуск процедуры общественного бюджета, в общепринятом понимании тех, кто участвует в данном проекте, должен способствовать увеличению участия жителей в осуществлении местного самоуправления, что афористично определяется термином „повторное обретение города”. Однако на практике, главным образом, ввиду зависимости возможности реализации задач в рамках данной процедуры от фонда средств, типа задания, максимальной стоимости, времени реализации – это остается невыполненным обещанием. Как правило, жители могут указать на задачи, которые удовлетворяют лишь некоторые из их потребностей, однако не решают проблем сообщества, а также не удовлетворяют потребности тех социальных групп и категорий, которые не являются активными участниками общественной жизни.

Общественный бюджет - один из инструментов социальных консультаций, хоть нередко чрезмерно жестко регулируемый, подобно местному референдуму, который зачастую является результатом требований самих жителей, которые не испытывают доверия к администрации своих гмин. Это означает, что общественный бюджет – подобно, как и многие другие действия в области социального участия, – не находит поддержки в одном из основных принципов, которым, как раз, и является взаимное доверие.

В рамках проекта мониторингом были охвачены все элементы реализации общественного бюджета в выбранных гминах: от способа создания и положений регламента, контроля всех этапов (составление, проверка, выбор и реализация задач, оценка результатов применения процедуры), до условий его внедрения (актеры, информационная политика, фонд средств, продолжительность, связь с местными политиками и организационная сторона, в частности, затраченные финансовые средства, привлечение кадров и организационные усилия).

На основе проведенного исследования можно сформулировать следующие выводы и вопросы:

1. Общественный бюджет стал механизмом осуществления в Польше самоуправления, который впервые в столь большой степени вовлек население в его формирование, в отличие от прочих механизмов подобного характера, таких как фонды солидарности, местная инициатива, инициатива по внесению в органы самоуправления постановлений, которые не получили большой поддержки. Можно открыто говорить о своего рода моде на общественные бюджеты в Польше. Однако запуск данной процедуры конкретным органом самоуправления, собственно, не связан с другими действиями, усиливающими социальное участие, например, с размером средств из бюджетов органов

самоуправления, передаваемых на финансирование деятельности общественных организаций, или с инициативой по внесению постановлений.

2.. В соответствии с главной идеей, общественный бюджет - это процесс общественного участия, а в польской реальности он становится скорее административной процедурой – подвидом общественных консультаций, в крайних проявлениях слишком похожей на местный референдум. Это обуславливает чрезмерно жесткое регулирование его регламента, что нередко осуществляется по требованию активных жителей. Это проявление всеобщего недоверия к местным органам власти.

3.. Процедуры общественного бюджета, реализуемые в нашей стране, в большой степени носят характер соперничества и премируют отдельные инициативы за счет обсуждения и чувства обобщенности. Это обуславливает, в частности, способ выбора задач для реализации, зачастую в виде одноразового выбора, или упрощения процедуры внесения заявок отдельными лицами (например, отмена требований получения определенного количества подписей в поддержку проекта). Различные формы обсуждения, согласования приоритетов и заданий на уровне сообщества используются нерегулярно. Если это происходит, то спонтанно, и скорее в окружении клик или группировок, чем сообществ. Нередко это приобретает форму „тактического” внесения заявок и голосования, что ведет к выбору минимального количества заданий (одного-двух в данной области/районе). Это ослабляет влияние жителей и, по-видимому, противоречит принципу участия.

4.. Важным вопросом на этапе разработки процесса и его оценки является вопрос роли органов местного самоуправления в данной процедуре: должна ли она быть прозрачной или нейтральной? То есть, насколько глубоко органы власти и администрация могут/должны вмешиваться в содержание вносимых жителями предложений проектов? Должны ли они одобрять все их идеи? Здесь мы имеем дело с взаимодействием общественного бюджета с городскими политиками, с которыми, как следует из результатов проведенных мониторингов, они очень слабо связаны. Необходимость учета заявителями положений действующих стратегий, программ или планов действия органов самоуправления относительно редко появляется в перечне условий допустимости вносимых проектов. Здесь, прежде всего, записываются требования, следующие из общих правовых и системных условий (соответствие законодательным положениям и компетенции органов самоуправления; статус территории; финансовые ограничения, в том числе также поддержка реализованной инвестиции; возможность реализации проекта в течение бюджетного года).

5.. Следующий важный вопрос касается того, какие социальные категории принимают участие (средний класс, местные активисты, творческие личности, пользователи Интернета), а какие не участвуют (лица из нежелательных, дисфункциональных групп) в общественном бюджете? На то, что это одна из нерешенных проблем, может указывать анализ реализованных заданий, которые в большинстве не решают проблем общества или важных категорий и групп (например, связанных с функционированием системы образования, здравоохранения, культуры или транспорта), а, наверняка, позволяют удовлетворить потребности социально активных групп и персоналий. В итоге, роль жителей слишком часто сводится лишь к двум этапам: внесению проектов и голосованию за те, которые были одобрены, а, как правило, из других, не менее важных этапов они исключаются, то есть, в первую очередь, из процесса формирования принципов, реализации заданий и оценки всей процедуры.

6.. Реализация всех версий общественных бюджетов, преимущественно, происходит без оценки прежнего опыта или же такие оценки проводятся наспех, без использования соответствующих оценочных методов. Несмотря на это, практически в каждом случае вводятся изменения в принципах реализации очередной версии – иногда обусловленные решениями правового надзора воеводы, а иногда - критикой со стороны участников и сторонних наблюдателей, хотя уровень социального контроля данного явления следует оценить как относительно низкий.

7.. Распространенным случаем является отсутствие информации о затратах на реализацию процедуры общественного бюджета: привлечении кадров (чиновников, работников структурных подразделений, депутатов народного совета), понесенных расходах (например, связанных с ведением рекламной кампании) или использованных ресурсах (например, использованных помещениях и коммунальных объектах).

8.. Несмотря на своего рода „моду”, интерес и участие в общественном бюджете следует признать умеренным. Явка голосующих в итоге намного ниже, чем и так низкая явка на выборы представителей органов власти. Возможно – опуская все прочие причины, по которым общественность не принимает участия в общественной жизни – это обусловлено тем фактом, что жителей не интересуют решения, касающиеся игровой площадки или тренажерного зала на открытом воздухе, поскольку они хотели бы решать другие, более важные проблемы?

9.. Заявленные цели, аргументирующие запуск общественного бюджета в анализируемых гминах, особенно те, которые касаются усиления гражданского общества или социального участия, не реализуются, прежде всего, в связи с отсутствием в данных процедурах инструментов, для них предназначенных. Соответственно, общественные бюджеты только в минимальной степени реализуют обещание об увеличении влияния жителей на функционирование органов местного самоуправления („повторное обретение города”).

10.. Внедряемые в польских органах самоуправления общественные бюджеты должны соответствовать минимальным стандартам социализации, прозрачности и гласности процедуры, быть открытыми и дружественными для потенциальных участников, обеспечивать пространство для дискуссии, поддерживать активность жителей и отличаться дальновидным мышлением. Те, которые им не соответствуют, являются дисфункциональными, такими, которые создаются только как дань моде, и которые не вызывают значительного интереса, не должны реализовываться. Существуют другие методы поддержания социальной активности жителей, которые с успехом можно использовать при осуществлении местного самоуправления.

11.. Результаты проекта подтверждают, что возможен мониторинг – в текущем режиме и ex post – реализации общественного бюджета в конкретном самоуправлении. О том, что следует это проводить, лучше всего свидетельствует тот факт, что в большинстве случаев сформулированные нами примечания и рекомендации были – в большей или меньшей степени – учтены при формировании принципов (положений) новых версий. Осуществление такого мониторинга требует вовлечения, систематичности и организации труда. Мы рассчитываем, что полезным в этом деле может оказаться разработанный и протестированный в рамках проекта инструмент, а также опыт и результаты нескольких десятков мониторингов, представленные в отчетах, доступных на веб-сайте проекта.