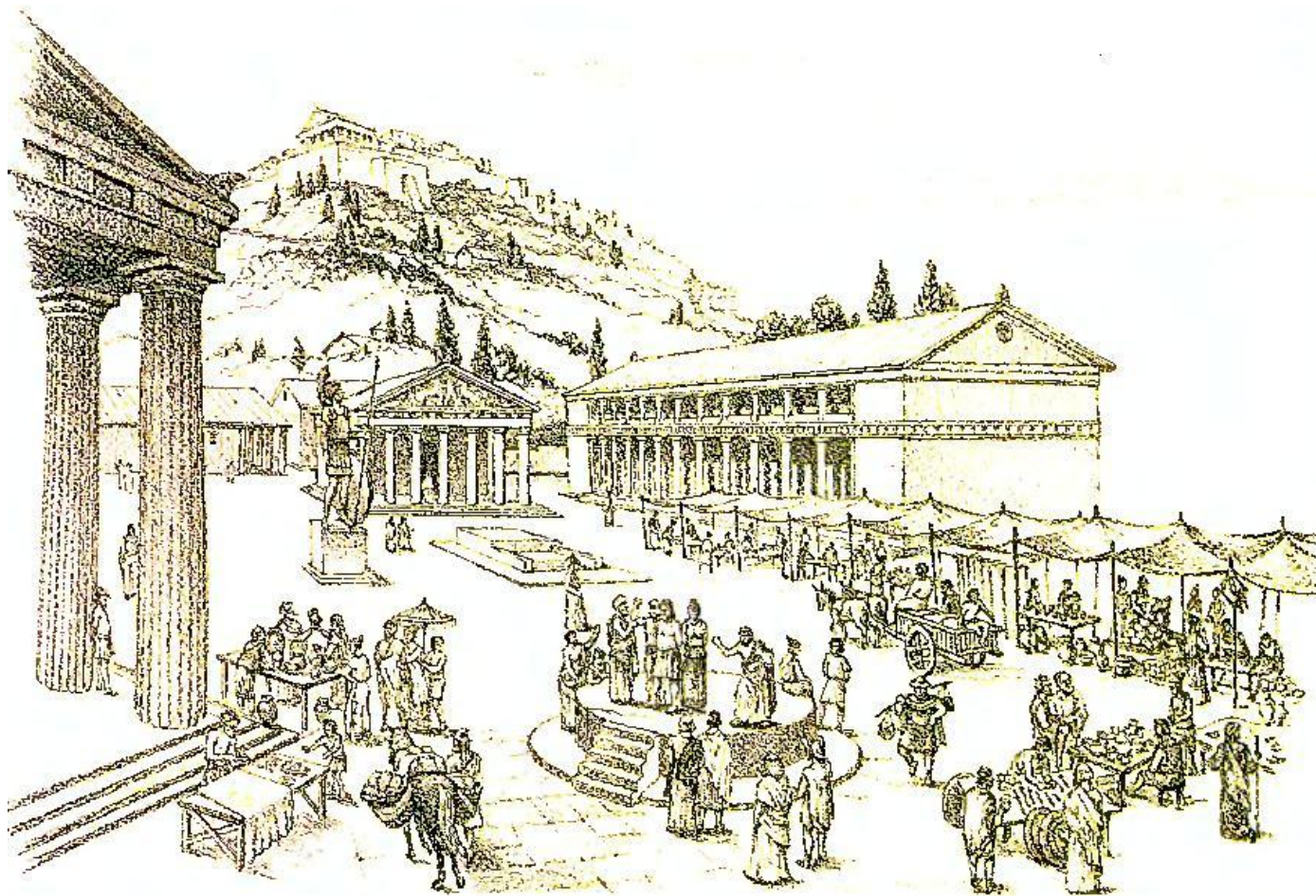


Модуль № 3

**Методы и результаты исследования
власти в городских сообществах:
классические и современные кейсы
Город и демократия: право на город.**

Составитель: доцент Пустовойт Ю.А.

Город и демократия: право на город



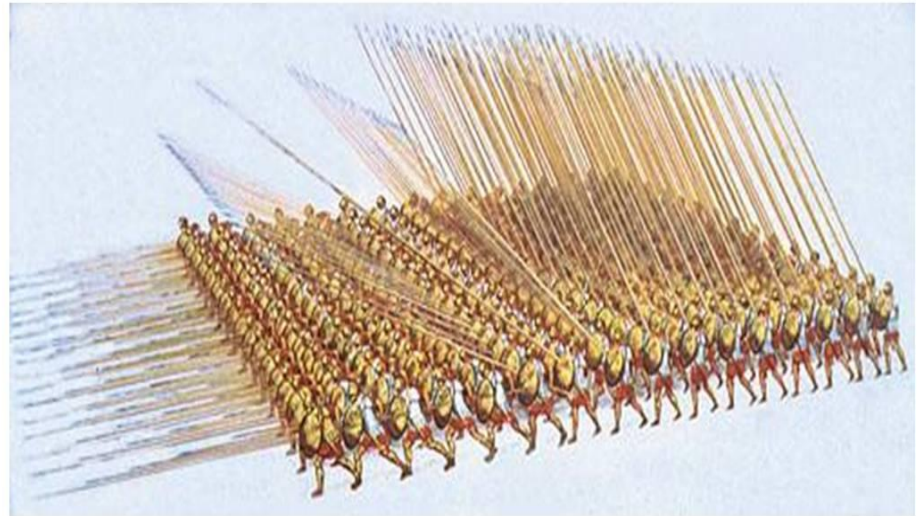
Город и демократия: право на город

- Как он управлялся?
- Сочетанием права быть избранным и обязанностью его защищать. В обоих случаях действовал принцип равенства. В первом основным механизмом выступало народное собрание (экклесия) – собрание всех граждан, выбиравших на основе жребия постоянно действующие органы. Жребий, по сути случайность, подчеркивал равенство шансов любого гражданина на занятие ключевых должностей в аппарате полисного управления на определенный срок. Примитивная система, в основе которой два мешочка, один с именами граждан, другой с черными и белыми бобами, где белый боб, совпадающий с именем, означал избрание в постоянно действующий орган, служила серьезным стимулом для повышения уровня политической сознательности граждан.
- Надо учитывать, что граждане, кроме того, были воинами и всегда могли составить вооруженную конкуренцию действующим органам власти

Город и демократия: право на город



5. Фаланга — боевой строй пехоты в Греции, классическая фаланга составляет 8-16 шеренг.



Классическая фаланга глубиной в 16 человек

Город и демократия: право на город

- В позднее средневековье опять возникают практики городского самоуправления. Напомним, что в католической Европе действовал принцип: «Богу – богово, кесарю – кесарево». Это означало двоевластие, при котором забота о бессмертной душе ложилась на плечи священнослужителей и церкви, а вопросы текущего управления, поддержания порядка, войны и мира – на местного феодала. Понятно, что, хотя забота о спасении и была провозглашена приоритетной и гипотетически, это и обеспечивало доминирование церковных иерархов, на деле возникало множество коллизий и конфликтов. Почему-то феодалы не желали жить во смирении и послушании, регулярно вели войны и постоянно нуждались в деньгах



Город и демократия: право на город

- Уставы писались в «духе» священного писания, и со временем возникли две системы городского права: Любекская (Северная Германия) и Магдебургская (Центральная и Восточная Европа). Они несколько различались, но для нас важным является то, что базовым принципом выступало право городского сообщества разрешать конфликты на своей территории. Право суда со временем дополнилось правом сбора налогов и решением экономических вопросов.



Город и демократия: право на город

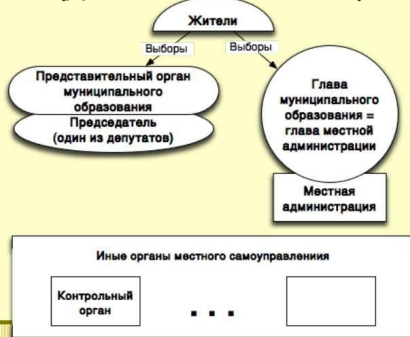
- Так как горожане объединялись по профессиональному, цеховому статусу, то появились практики делегирования своих представителей в магистрат, который и выступал ядром городского самоуправления. На территории России всего два города обладали такими правами: Калининград и Смоленск. Отдельную категорию составляли «вольные города», имеющие право на собственные вооруженные



Город и демократия: право на город

- В политико-управленческом плане современные российские реалии представлены всеобщим избирательным правом, многовариантностью форм управления, например, мэр может назначаться, может избираться всем населением и может быть избран местным, опять-таки, избираемым населением советом. Действует принцип субсидиарности, при котором решение проблем принимает тот уровень власти, который наиболее близко расположен к проблеме. Муниципальная власть отделена от государства.

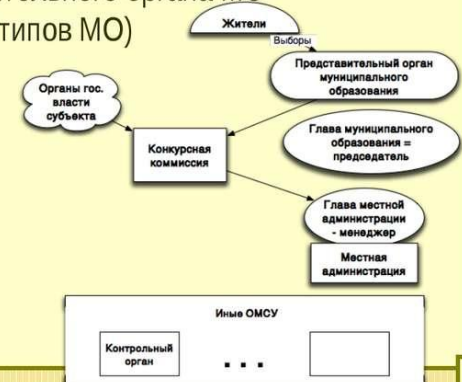
Модель 2. Традиционный вариант
(для всех типов МО)



Модель 3. Глава МО = председатель
представительного органа МО
(для всех типов МО)



Модель 4. Избрание жителями только
представительного органа МО
(для всех типов МО)



Город и демократия: право на город

- Относительно новыми способами вовлечения граждан в процесс управления являются технологии брендинга территории, пробуждения городской идентичности с привлечением новых технологий голосования. Пока здесь лидируют Австралия, Великобритания и Эстония, где активно развиваются информационные услуги и социальные технологии, направленные на обсуждение серьезных вопросов распределения бюджета (партиципаторное бюджетирование (ПБ), при котором граждане сами определяют, куда направить часть налогов, собранных на их территории), микрореферендумы и отчетные карточки с перечнями проблем и оценками их решения, заполняемые с определенной периодичностью/
- Партиципаторное бюджетирование (participatory budgeting) – это форма республиканского устройства, практикуемая сейчас во многих городах мира. Республиканская идея здесь опирается не на принципы делегирования полномочий депутатам, а на прямом участии в принятии решений.

Город и демократия: право на город

- Отметим, что в первом случае авторы проекта в его теоретических основаниях конструируют нетривиальное понимание *res publicae* (республик), как рассмотрение общих вещей, позволяющих неорганизованным массам стать публикой.
- Такой непривычный синтез идей авторов акторно-сетевой теории Бруно Латура, идей Цицерона и Макиавелли становится вполне понятным, если представить себя в положении человека, который в минус сорок остается в квартире с больным ребенком. **Основная идея сторонников междисциплинарной программы исследований науки и техники STS (science and technology studies) состоит в том, что в современном мире практически невозможно разделить политические и социальные элементы.**
- Политика воплощается в устройстве технологий, технологические проблемы требуют политических решений. Для России, где не было ремонта инфраструктуры последние 15-20 лет, это вполне актуально, так как можно стать экспериментальным полем для изучения процесса влияния инфраструктурного упадка на социальный распад. В этом случае включение урбанизированного населения в процесс управления не столько благая иллюзия, сколько реальная необходимость вовлечения эгоистического индивида (М. Олсона) в процесс кооперации.

Город и демократия: право на город

- В настоящий момент проект расширился и реализуется в Санкт-Петербурге. Всего за время существования региональных и муниципальных проектов было распределено более 400 миллионов рублей на более, чем 80 инициатив граждан. В Санкт-Петербурге за три года будет распределено 160 миллионов рублей.
- Непосредственно процесс включает в себя следующие составляющие:
- 1. Обсуждение специально выделенной части бюджета или внешних привлеченных средств (в большинстве случаев – до 5% от муниципального бюджета);
- 2. Необходимое участие в процессе муниципальной и городской администрации;
- 3. Повторяемость обсуждения (ПБ не может ограничиваться одним собранием, на котором не могут быть рассмотрены все мнения сторон);
- 4. В процесс ПБ должны быть включены делиберативные процедуры в виде специальных встреч, форумов или обучения (для предоставления гражданам информации о том, как и куда расходуется бюджет, обучения их азам бюджетного процесса);
- 5. Необходимое последующее подведение отчетности о расходовании бюджета, выносимого на обсуждение по модели ПБ.

Город и демократия: право на город

1

Что такое партиципаторное бюджетирование?

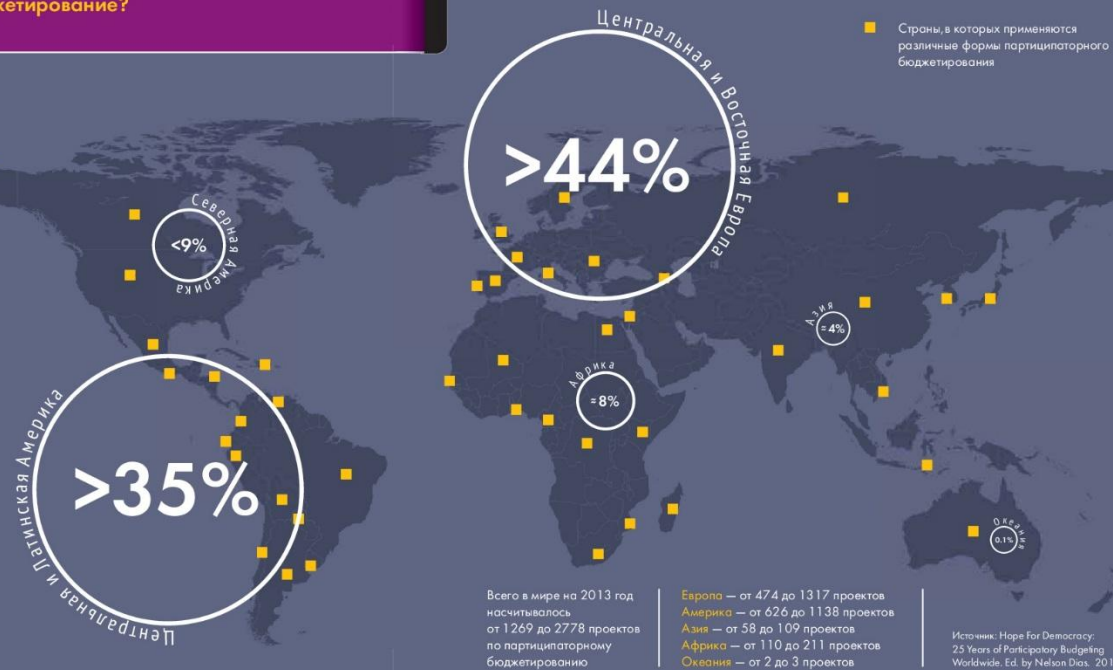
ПБ

participatory budgeting
presupuesto participativo
bilancio partecipativo
orçamento participativo
budget participatif
bürgerhaushalt

Партиципаторное бюджетирование — (от английского *participation* — участие) — распределение части бюджетных средств муниципалитета при помощи комиссии, состоящей из выбранных по жребию горожан и представителей администрации. Горожане, получив экспертные консультации у сотрудников муниципалитета и познакомившись с особенностями распределения местного бюджета, сами решают, куда и на что должна пойти его часть.

Технология ПБ была разработана в Латинской Америке в 80-е годы XX века. Сегодня это успешная практика, применяемая более чем в 40 странах мирах: в Западной и Восточной Европе, США, Латинской Америке и Китае. С 80-х годов появилось множество технологий ПБ, учитывающих особенности бюджетного процесса и уровень гражданской активности, характерные для разных стран. Гибкость этих технологий позволяет не только решать актуальные проблемы управления современными муниципалитетами в странах с разным политическим устройством и структурой доходов, но и предотвращать появление новых проблем — социального расслоения, гражданской апатии и падения уровня доверия к органам власти.

4



5

Город и демократия: право на город

2

Почему партиципаторное бюджетирование необходимо сегодня?

Кратко

Институт представительной демократии переживает кризис. Явка на муниципальные выборы в таких разных странах, как Германия, Франция и Россия снижается с каждым годом. **ПБ** позволяет наладить канал связи с горожанами и повысить гражданскую активность.

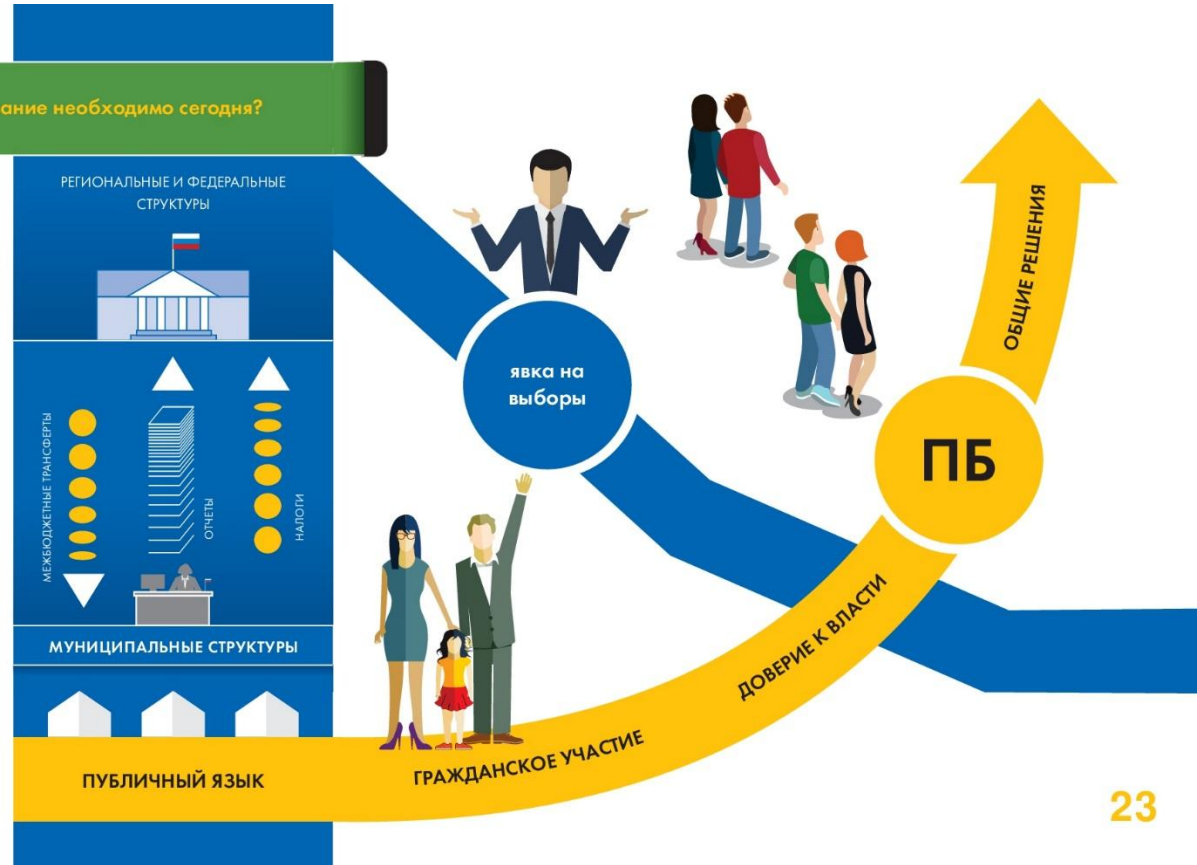
Местные власти сегодня — часть вертикальной структуры управления. Ее необходимо дополнить горизонтальной системой контроля. **ПБ** обеспечивает канал обратной связи между местной властью и гражданами.

Участие в управлении позволяет гражданам понять сферу ответственности и специфику работы муниципальной власти. Муниципальное управление перестает быть «черным ящиком» — непонятным и поэтому враждебным механизмом. **ПБ** снижает социальное напряжение, создавая пространство для конструктивного диалога.

Современный город — конгломерат разных сообществ. Без баланса их интересов и диалога граждан и власти эффективное управление городом невозможно. **ПБ** создает площадку для такого диалога.

Депутаты не могут учесть интересы всех сообществ. Есть проблемы, которые могут решать сами жители. Они не обладают профессиональным знанием о работе городской инфраструктуры, однако у них есть знание, не менее необходимое для управления, опирающееся на здравый смысл. **ПБ** позволяет это знание задействовать и учесть.

Сегодня общение между гражданами и властями происходит в 2 речевых регистрах: «просьба/жалоба» и «обвинение». Оба не предполагают диалога. **ПБ** позволяет выработать публичный язык, при помощи которого можно договариваться и находить общие решения, а не только обвинять и воевать.



22

23

Город и демократия: право на город

3

Как делать партиципаторное бюджетирование?

Жребий

Среди жителей, которые захотели участвовать в проекте, посредством жребия отбирается от одиннадцати до тридцати человек основного состава комиссии и столько же членов резерва. Жребий позволяет уравнивать права всех горожан на участие в проекте.

Почему жребий?

Логика такого отбора аналогична логике отбора присяжных. Если требуется определить, виновен человек или нет, не нужно опрашивать весь город. Каждый человек является частью сообщества, разделяя и формируя его ценности. Это значит, что любой рано или поздно может оказаться тем, кто выносит важные для всех решения. Статус гражданина предполагает эту ответственность. Если мы можем довериться жребию, когда решаем судьбу человека, то мы тем более можем ему довериться, когда речь идет о судьбе части бюджетных средств.



46



АКТИВНЫЕ ГОРОЖАНЕ

ЖРЕБИЙ



Личное присутствие каждого, кто желает участвовать в проекте, на жеребьевке обязательно. Перед началом процедуры жеребьевки необходимо еще раз огласить условия участия в проекте. Каждый присутствующий кандидат, подавший заявку к моменту начала жеребьевки, вытягивает бюллетень, после чего фиксируются результаты.

Процедура жеребьевки должна быть открытой. Среди требований к процедуре:

- прозрачная урна;
- публично посчитанное количество бюллетеней;
- публичная демонстрация выигрышных бюллетеней;
- слепые бюллетени (без указания фамилий).



47

Город и демократия: право на город

3

Как делать партиципаторное бюджетирование?

Совместная работа комиссии ПБ и чиновников

Одна из задач проекта — наладить конструктивное взаимодействие между гражданами и муниципальными властями. Это возможно только в том случае, если они вместе работают над решением общих проблем. Как строится эта работа? Члены комиссии выдвигают предложения, а чиновники помогают их доработать так, чтобы получились проекты, включающие примерный бюджет и способы реализации. Сотрудники администрации должны посоветовать членам бюджетной комиссии, как можно улучшить проекты, и предупредить о том, с какими трудностями можно столкнуться в процессе их реализации.



ОСНОВНЫЕ КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ ПРОЕКТА

Целесообразность — если в муниципальной программе есть аналогичное предложение, и его реализация уже запланирована, предложение отклоняется.

Законность — соответствие предложения муниципальным полномочиям.

Просвещение

Лекции и консультации о сферах ответственности муниципалитета, распределении обязанностей между комитетами и отделами мэрии, о принципах формирования муниципального бюджета и особенностях его исполнения.

Предложение

Право формулировать предложения есть только у членов комиссии. Каждый член комиссии имеет право подать до трех инициатив по распределению бюджетных средств в письменном виде.

Экспертиза

Предложения членов комиссии оцениваются на отдельных заседаниях рабочей группы в администрации. Форма: письменное экспертное заключение и личные консультации.

Лекции, заключения экспертов, сведения о муниципальном бюджете и т. д. должны быть изложены в доступной форме. Все материалы выкладываются на интернет-площадке проекта, так как знакомство с ними важно для всех горожан. Это позволит гражданам не только понять особенности работы муниципальной власти, но снять часть претензий к ней, которые возникают потому, что граждане не знают сферы полномочий муниципалитета и структуру муниципального бюджета.



ПРОЕКТ

Город и демократия: право на город

5

Почему для запуска ПБ необходимы эксперты?



Снижение рисков



Обучающий блок

✓ Лекции сотрудников муниципалитета

(особенности бюджетного процесса, полномочия муниципалитета и т. д.)

✓ Лекции экспертов

(развитие современных городских пространств, система госзакупок и т. д.)



РИСКИ

- Информация, предоставленная сотрудниками муниципалитета, непонятна горожанам.
- Лекции экспертов воспринимаются ими как неинформативные или бесполезные.
- Форма подачи материала, выбранная как первыми, так и вторыми, кажется жителям, неподходящей.

для ГОРОЖАН

Из-за формы подачи материала граждане не только не могут получить нужных им сведений, но и считают, что такая форма была выбрана намеренно, чтобы скрыть истинное положение вещей.

для АДМИНИСТРАЦИИ

Уверенность в том, что горожане не готовы к тому, чтобы вникать в особенности управления городом, поэтому не могут участвовать в принятии решений.

для ГОРОДА

Особенности муниципального бюджета и управления городом объяснить не удалось. Горожане по-прежнему считают, что значительное количество представляющая власти недобросовестно относится к своим обязанностям.

ЭКСПЕРТНОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ

Обучающий тренинг для сотрудников администрации и координация. Тренинг, посвященный тому, какая информация необходима горожанам и в какую форму она должна быть облечена.

Город и демократия: право на город

5

Почему для запуска ПБ необходимы эксперты?

Модели экспертного сопровождения



ЧАСТИЧНОЕ ЭКСПЕРТНОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ

Эксперты из Европейского университета в Санкт-Петербурге проводят тренинг для сотрудников администрации и модераторов (желательно, чтобы среди участников тренинга были также депутаты). Во время тренинга участники получают информацию об идеологии ПБ, принципах его работы, способах внедрения, самых распространенных рисках и путях их преодоления. Тренинг занимает один-два полных рабочих дня. Максимальное число участников — 10 человек. Каждый муниципалитет должен быть представлен как минимум двумя (а лучше тремя) участниками. Участники тренинга получают методическое пособие, в котором в сжатом виде предоставлена вся необходимая информация о проекте (от образцов документов до пошаговых планов реализации каждого этапа и рекомендаций). Эксперты дистанционно координируют ход проекта и связываются с модераторами в том случае, если видят сбои. Модераторы и сотрудники администрации всегда могут обратиться к экспертам за консультацией.

ТРЕНИНГ

для сотрудников администрации и модераторов

МЕТОДИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ

документация, инструкции, рекомендации

КОНСУЛЬТАЦИИ ПО ХОДУ ПРОЕКТА

ПОЛНОЕ ЭКСПЕРТНОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ

Специалисты Европейского университета в Санкт-Петербурге при сотрудничестве с местной администрацией в первый год проекта полностью координируют, организуют и осуществляют все его стадии (социологическое исследование муниципалитета, PR-кампания и модерирование как заседаний, так и интернет-площадки проекта). В итоге по завершению первого года они предоставляют муниципалитету методiku проекта, полностью адаптированную под его нужды и рекомендации по его дальнейшей реализации. Сотрудники администрации и будущие модераторы работают в плотном контакте с экспертами, получают и закрепляют навыки работы по его ходу. Это дает возможность не только понять, что такое ПБ и как его реализовывать, но и получить опыт непосредственно, из рук в руки, вместе решая актуальные для конкретного муниципалитета задачи.

СОЦИОЛОГИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ МУНИЦИПАЛИТЕТА

PR-КАМПАНИЯ

МОДЕРИРОВАНИЕ ЗАСЕДАНИЙ

МОДЕРИРОВАНИЕ ИНТЕРНЕТ-ПЛОЩАДКИ

ЦЕЛЕВАЯ МЕТОДИКА

документация, инструкции, рекомендации по продолжению проекта

Возможно комбинация моделей экспертного сопровождения



Город и демократия: право на город

- Западный и российский опыт решения городских конфликтов через правовое регулирование детально изложен в монографии И. Медведева «Решение городских конфликтов». Автор, исходя из латинской максимы римского права «Право есть искусство добра и справедливости», показывает, что важно различать «право» и «закон», и не все законодательные акты, регулирующие землепользование на территории города, являются правовыми. Право на город, а именно право на участие в принятии решений, связанных с изменением городского пространства, с легкой руки Дэвида Харви (о его идеях мы говорили выше), стало рассматриваться как неотчуждаемое, хотя данная концепция не поддерживается ни законодательством, ни судами. Медведев И.Р. Решение городских конфликтов – М.: Инфотропик Медиа, 2017 – 372 с.

Город и демократия: право на город

- Человек обладает социальной и экономической частью пространства и не хочет, чтобы цена его дома упала из-за того, что кто-то вырубил лес, построил завод или проложил магистраль под его окнами. Право на город закреплено законодательно пока только в Конституции Бразилии 1988 г., в России его можно отстаивать на основе 42 статьи Конституции (право на благоприятную окружающую среду) и ст. 39 Градостроительного кодекса – право на благоприятные условия жизнедеятельности.



Город и демократия: право на город

- Выделяют две линии разрешения противоречий: **коллаборативное и критическое** планирование. В первом случае считается, что конфликты в городе вполне естественны, и необходимо научиться переводить активность конфликтующих сторон в приемлемые рамки, для чего требуются форумы, обсуждения и референдумы. После достижения **компромисса и принятия решения, как правило, житель не может оспорить ни формы, ни результаты согласительной процедуры и в случае публичного выражения несогласия автоматически считается правонарушителем с применением соответствующих санкций**. Причем нормы законодательства, введенные после 2011-2012 гг. (статьи 20.2 и 20.2 Кодекса РФ об административных правонарушениях – наказания за массовое одновременное пребывание в общественных местах и нарушение общественного порядка) противоречат дарованным Конституцией РФ правам и свободам мыслей, слова, собраний и недопустимостью принуждения человека к отказу от своих мнений и убеждений и праву обращения в государственные органы. **По сути, эти права отрицаются, и на практике органы власти и застройщики не подлежат ответственности за урон, нанесенный сообществу или территории, а в отношении жителей обычно действует комплекс санкций, сковывающих активность (так называемый «замораживающий» эффект)**

Город и демократия: право на город

- Неотчуждаемое право на город покоится на способности побуждать открытые пространства города к протесту и оспариванию, давая так непосредственные публичные пространства, чтобы котел городской жизни оказался в состоянии стать катализатором, из которого могут появиться новые концепции и конфигурации городской жизни, а также новые и не такие разрушительные концепции прав. Право на город — это не дар. Его должно завоевать себе политическое движение. Если наш городской пейзаж был воображен и сделан, то его можно вообразить иначе и переделать. Это может быть непростой задачей. Бертольт Брехт был прав, когда писал:

Нужно многое, чтобы изменить мир:

Возмущение и стойкость, знание и недовольство,

Быстрая инициатива, долгие размышления,

Холодное терпение и бесконечное упорство,

Понимание отдельного случая и видение всей картины,

- Только уроки реальности могут научить нас преобразовывать реальность. Неотчуждаемое право на город стоит того, чтобы за него бороться. Говорят, что «городской воздух делает свободным». Сейчас этот воздух загрязнен. Но его всегда можно очистить.»

Город и демократия: право на город

Город и демократия: право на город