

Научная статья

УДК: 352/354-1

DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-2-103-125

ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЛАСТИ: ОБЩЕСТВЕННОЕ И ПАРТИСИПАТОРНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ И СОУЧАСТВУЮЩЕЕ ПРОЕКТИРОВАНИЕ НА УРОВНЕ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА

**Сунгуров Александр Юрьевич¹,
Дмитриева Алина Евгеньевна²**

^{1,2} Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»;
190068, г. Санкт-Петербург, набережная канала Грибоедова, д. 123А.

¹ Профессор, департамент политологии и международных отношений;
asungurov@hse.ru; ORCID: 0000-0003-4834-063X

² Студентка 4-го курса бакалавриата ОП «Политология и мировая политика»;
aedmitrieva@edu.hse.ru; ORCID: 0009-0002-7796-3828

Аннотация. В статье проанализирован мировой и российский опыт влияния общества на бюджетный процесс: соучастия общественных организаций в обсуждении бюджета городов и регионов (общественное бюджетирование) и распределения коллегиями жителей малой доли бюджета (партиципаторное бюджетирование). Кратко представлен результат проекта «Бюджет, который можно понять и на который можно влиять», реализованного Санкт-Петербургским гуманитарно-политологическим центром «Стратегия». Изучен зарубежный и отечественный опыт другого смежного варианта участия граждан в деятельности власти – соучаствующего проектирования городского пространства. Для случая муниципальных образований (далее – МО) города Санкт-Петербурга исследуются причины выбора депутатами МО среди существующих практик вовлечения граждан не партиципаторного бюджетирования, а соучаствующего проектирования. Основой исследования стали экспертные интервью с депутатами четырех МО Санкт-Петербурга, проанализированные методом когнитивного картирования. В статье обсуждаются проблемы развития экосистемы общественного участия в деятельности власти.

Ключевые слова: общественное бюджетирование, партисипаторное бюджетирование, соучаствующее проектирование, местное самоуправление, общественное участие.

Благодарности: публикация подготовлена в ходе проведения исследования (№ 22-00-032) в рамках программы «Научный фонд Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ)» в 2022 гг.

Для цитирования: Сунгуров А.Ю., Дмитриева А.Е. Общественное участие в деятельности власти: общественное и партисипаторное бюджетирование и соучаствующее проектирование на уровне муниципалитетов Санкт-Петербурга // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 2. С. 103–125. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-2-103-125.

Original article

PUBLIC PARTICIPATION IN THE GOVERNMENT ACTIVITIES: PUBLIC AND PARTICIPATORY BUDGETING AND PARTICIPATORY DESIGN AT THE LEVEL OF ST. PETERSBURG MUNICIPALITIES

Alexander Yu. Sungurov¹, Alina E. Dmitrieva²

^{1,2} National Research University Higher School of Economics (HSE);
123A Griboyedov Canal Embankment, 190068 St. Petersburg, Russia

¹ Professor of the Department of Political Science and International Relations;
asungurov@hse.ru; ORCID: 0000-0003-4834-063X

² Undergraduate student of the program «Political Science and World Politics»;
aedmitrieva@edu.hse.ru; ORCID: 0009-0002-7796-3828

Abstract. The article discusses the global and Russian experience in the development of various approaches for the influence of society on the budgetary process. These are the participation of public organizations in the discussion of the regional or city budget (public budgeting) and the distribution of a small share of the budget by the boards of residents (participatory budgeting). The experience of the project “A budget that can be understood and influenced”, implemented by the St. Petersburg Humanitarian and Political Science Center “Strategy”, is briefly presented in the article. The foreign and domestic experience of another related approach for the civic participation in the activities of the authorities – the participatory design of urban space – is analyzed. In case of municipal formations of St. Petersburg, the authors analyze the reasons why

municipal deputies choose not participatory budgeting, but participatory design while seeking ways of civic inclusion in decision-making. Expert interviews were conducted with deputies of four municipalities of St. Petersburg, and the cognitive mapping method was used to analyze the texts of the interviews. The reasons for deputies to make such a choice appeared to be the vagueness of the normative support for participatory budgeting, which increased the risk of intervention of the prosecutor's office, disagreements among deputies in municipal councils, as well as obstacles with the availability of expert support. The article discusses the problems of developing an ecosystem of public participation in the government activities.

Keywords: public budgeting, participatory budgeting, participatory design, local government, public participation.

For citation: Sungurov, A.Yu. and Dmitrieva, A.E. (2023) 'Public participation in the government activities: Public and participatory budgeting and participatory design at the level of St. Petersburg municipalities', *Public Administration Issues*, 2, pp. 103–125. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-2-103-125.

JEL Classification: H70; Z28.

Acknowledgement. The publication was prepared in the course of research (No. 22-00-032) within the framework of the HSE Science Foundation program for 2022.

Современные практики государственного и муниципального управления все чаще включают те или иные элементы общественного участия. Участие заинтересованных групп населения в принятии политико-управленческих решений является одним из условий современного государственного управления или, иначе, надлежащего управления (*good governance*) (Rhodes, 2007; Agnafors, 2013). А. Г. Барабашев не так давно предложил в качестве перевода словосочетания *good governance* термин «общественно-государственное управление» (Барабашев, 2016). Ранее мы рассматривали подобные практики на примере деятельности общественно-консультативных советов при структурах исполнительной власти в Санкт-Петербурге (см.: Сунгуров и др., 2020).

Настоящая статья посвящена анализу мирового и российского опыта развития общественного участия в бюджетном процессе, а также примерам использования этого опыта в муниципальных образованиях Санкт-Петербурга в рамках практик партисипаторного бюджетирования. Практики общественно-государственного управления подразумевают, что представители гражданского общества участвуют в обсуждениях конкретных политико-управленческих решений, получая при этом определенную экспертную поддержку и основы управленческих знаний. Итогом этих обсуждений (делибераций) становится «обогащенное общественное мнение», как назвал этот процесс Б. З. Докторов (2004), или практики делиберативной демократии (основанной на общественном обсуждении всех важных проблем) (Fishkin, 2009; Bherer et al., 2016).

Понятие «взвешенного решения», являющегося таковым благодаря обмену экспертным знанием и опытом участников, является основополагающим для делиберативной демократии. В процессе делиберации, согласно Б. Уамплеру, голос каждого участника равно важен, каждый вариант решения вопроса детально рассмотрен, участники проинформированы о том, какие инструменты решения проблемы существуют (Wampler, Hartz-karp, 2012). Делиберативные практики для принятия взвешенных решений стали также одной из основ партисипаторных механизмов: партисипаторного бюджетирования (далее – ПБ), соучаствующего проектирования (далее – СП) и проч. Сегодня нет абсолютного согласия в определении партисипаторного бюджетирования. Современные исследования отсылают к системе критериев Ива Синтомера, определяющей основные компоненты процесса ПБ, большинство из которых, за исключением, пожалуй, обязательной регулярности, актуальны и для соучаствующего проектирования. Это, во-первых, вовлечение в процесс ПБ органов власти районного, муниципального или городского уровня; во-вторых, регулярность осуществления процесса ПБ; в-третьих, включение в процессы обсуждения понятных всем механизмов участия (слушания, семинары, круглые столы и т.д.); в-четвертых, ответственность вовлеченных в соучаствующую практику лиц за ее исполнение (Sintomer et al., 2013). Пятый компонент – обсуждение финансовых вопросов – актуален только для партисипаторного бюджетирования. Для соучаствующего проектирования пятым компонентом будет являться обсуждение концепции дизайна и функциональности пространства.

Итак, процесс участия заинтересованной общественности в принятии решений по поводу их непосредственной среды обитания (например, планирование внутривидовых территорий) получил название соучаствующего проектирования. В 1980-е гг. соучаствующее проектирование рассматривалось как инструмент в процессе работы Комиссии Брундтланд. Члены ООН определяли цели устойчивого развития среды человека: экономической, природной, городской и т.д. (СанOFF, 2015). Причиной создания этой комиссии было резкое ухудшение экологии и среды обитания человека в мире, а также тренд экономической глобализации, в ходе которой обнаружилось, что страны третьего мира испытывают трудности в поиске баланса между экологическим благополучием и экономической эффективностью. Итогом работы комиссии (1984–1987 гг.) стал доклад в виде книги «Наше общее будущее», главы которого посвящены обсуждению проблем промышленного производства, экологии и урбанизации. В части урбанизации рассматривались в основном развивающиеся страны, где существует проблема нелегальных застроек. Комиссия призвала государства не уничтожать хаотичную застройку, а легализовать теневой строительный сектор так, чтобы он стал частью экономики, обеспечить техническую поддержку построек и развивать инфраструктуру с прямым вовлечением жителей (Доклад, 1987). Идеи вскоре начали реализовываться, и один из примеров – «программа фавел», появившаяся в 1994 г. в Рио-де-Жанейро. К участию в работе по данному проекту городского дизайна кроме местных жителей были приглашены также профессионалы с архитектурным или строитель-

ным опытом (Fernando, 2005). К рубежу XX в. не только совместное обсуждение, но и соучастие в принятии решений стали базовыми элементами управления и вошли в концепцию *Good Governance* в программе ООН 1997 г.

Исследователи отмечают ряд эффектов, к которым приводит использование соучаствующих механизмов. Например, повышение взаимного доверия и уважения как разных групп населения, так и населения и властей (Foroughi, 2017). Это достигается за счет обмена идеями в ходе общественных слушаний и в открытых диалогах официальных лиц и жителей на учебных сессиях. Кроме того, механизмы участия используются в качестве вспомогательного инструмента для интеграции социально разделенных групп общества в городскую среду. Это особенно актуально для крупных мегаполисов, в округах которых может проживать до трети мигрантов, которые еще не адаптировались в городе, но так или иначе имеют право выступать с инициативами (Hayduk et al., 2017). Кроме того, механизмы участия объединяют людей и создают добрососедские отношения (Bartocci et al., 2019). Жители соседних домов вместе работают над общим пространством, что укрепляет гражданское общество и гражданский капитал.

Глобальный опыт вовлечения общественных организаций не только в решение вопросов городской среды, но и в бюджетный процесс, начался в США в 1981 г., когда пришедший к власти правый республиканец Р. Рейган предпринял попытку сбалансировать бюджет за счет урезания социальных расходов. В этих условиях член Демократической партии Р. Гринстейн организовал Центр приоритетов бюджетной политики (*Center for Budget and Policy Priorities* (далее – *CBPP*)), задачей которого было содействовать тому, чтобы социально незащищенные группы населения не просто выступали «против», но и предлагали свои варианты балансировки бюджета. Для выработки таких предложений *CBPP* привлекал экспертов-экономистов, затем передавал эти альтернативные варианты НКО. Финансово же весь этот проект поддерживал фонд Форда. Таким образом, *CBPP* стал важным институтом – посредником между властью, НКО и экспертным сообществом (Сунгуров, 1999).

Интересен опыт общественного участия в бюджетном процессе в Бразилии, в городе Порту-Алегри, где в 1989 г. к власти пришла Рабочая партия (Sabannes, 2004). Новое правительство предложило оригинальный механизм обсуждения части бюджета с жителями. За годы правления военной хунты город погряз в экономических проблемах, приведших к высокой степени бедности населения и большому экономическому разрыву между жителями центральных кварталов и окраин. К моменту прихода Рабочей партии к власти многие окраины не имели доступа к школам, воде и санитарии. В таких условиях появился механизм партисипаторного бюджетирования, ключевая идея которого – участие всех заинтересованных жителей в обсуждении и внесении изменений в бюджетный план.

Первая практика ПБ выглядела так. Сначала в городе объявляется начало работы над бюджетным циклом, и любой гражданин может прийти в администрацию своего района и проголосовать за делегата или выдвинуть в кандидаты себя самого. Затем избранные делегаты избирают кон-

сулов бюджетного комитета, управляющего процессом: комитет назначает собрания и определяет их количество, приглашает экспертов, готовит макет бюджетного плана и представляет мэру на утверждение. После формирования этого органа начинается профессиональная подготовка делегатов: они посещают образовательные сессии по бюджетной грамотности, узнают, как расходуются налоговые поступления, на какие объекты городской инфраструктуры необходимо потратить деньги вне зависимости от волеизъявления жителей. В то же время делегаты подотчетны жителям и собирают их инициативы, которые затем передают избранным консулам. Все идеи консулы оформляют в едином документе; после внесения изменений глава города подписывает постановление, и бюджетный план вступает в силу (Cabannes, 2004). В Порту-Алегри инструмент ПБ показал высокие результаты. Например, если в 1985 г. доступа к водопроводу не имела почти треть города, то в 1997 г. доступ имели 98% жителей (Bhatnagar, Rathore, 2003). Важно отметить, что доля бюджета, распределяемая при этом с помощью такого партисипаторного бюджетирования, составляла порядка 20% (Партисипаторный бюджет, 2015). С помощью ПБ удалось решить многие проблемы разрыва в развитии между районами, поэтому практика начала распространяться в соседние города и страны Латинской Америки.

Финансовый кризис в Юго-Восточной Азии 1997–1998 гг. подтолкнул Международный валютный фонд к поиску способов прогнозирования и предупреждения подобных кризисов. И в результате был сделан вывод о том, что одним из таких способов может стать общественное участие в бюджетном процессе, включая и механизм партисипаторного бюджетирования. Появилась и международная программа развития такого участия, реализуемая фондом Форда при поддержке Международного валютного фонда. Методическое руководство осуществляли специалисты из *СВРР*, в котором также анализировался бразильский опыт.

Проект «Бюджет, который можно понять и на который можно влиять»: российский опыт начала 2000-х гг.

В России участником программы «Бюджет, который можно понять и на который можно влиять» была Санкт-Петербургская общественная организация Гуманитарно-политологический центр «Стратегия», работавшая как центр публичной политики. Начиная с 1999 г., сначала при поддержке фонда Форда, а затем и других международных организаций, данная программа была успешно реализована центром в ряде российских регионов, включая Новосибирскую, Самарскую и Сахалинскую области, и в большинстве областей и республик Северо-Запада России. Речь шла об участии в бюджетном процессе на городском уровне общественных организаций, которые вносили поправки к закону о бюджете, активно участвовали в общественных слушаниях по проекту бюджета.

В программе большое внимание уделялось прежде всего просветительской деятельности, обучению членов общественных организаций основам бюджетной грамотности. Это достигалось с помощью просветительских се-

минаров-тренингов, проводимых как экспертами проекта, так и ответственными сотрудниками городских и областных бюджетных комитетов. Вторым приоритетным направлением стало формирование сообщества бюджетных аналитиков, вовлечение университетских преподавателей и экономистов из академических институтов. И, наконец, реализация проекта «Открытый бюджет» происходила не в искусственно созданном сегменте поля публичной политики, а в реальном процессе обсуждения и принятия бюджета.

Данная программа являлась частью международного проекта по открытому бюджету. Поэтому сотрудники проекта центра «Стратегия» из Петербурга и их региональные партнеры участвовали в семинарах и конференциях проекта в Вашингтоне, Кейптауне, Бомбее и в других городах, получали опыт развития проекта в других странах, делились своим опытом – т.е. работали в контексте глобального проекта. В 2002–2004 гг. они сами проводили семинары-тренинги по открытому бюджету в городах Алматы, Баку и постсоветских республиках.

Однако процесс реального включения общественных организаций далее стал приостанавливаться. Это было обусловлено как проблемами финансирования подобных проектов, так и большей закрытостью депутатских ассамблей, которые начали практиковать опыт перевода общественных слушаний по проекту бюджета в онлайн-формат – а это в большинстве случаев превращало такие слушания в имитационные практики.

Во втором десятилетии нашего века в России по инициативе Комитета гражданских инициатив стал внедряться «бразильский опыт» участия граждан в бюджетном процессе, опыт партисипаторного бюджетирования, когда для распределения общественностью (а не общественными организациями) выделялась определенная доля (как правило, она не превышала 1% бюджета, и только в одной республике – Башкортостане – она составила 1,25% (Доклад, 2020)). Предложения по использованию средств могут вносить все граждане, а отбор предложений осуществляют специальные комиссии, действующие по принципу «гражданских жюри». Эти практики проходят при поддержке, а часто и по инициативе региональных финансовых комитетов, при активном содействии Министерства финансов. Так как наличие «общественного бюджетирования» является одним из показателей положения Министерства финансов в международном рейтинге, это стимулирует региональные комитеты внедрять подобные практики.

Вместе с тем в последнее время участники дискуссий по этой теме, включая ответственных сотрудников финансовых комитетов, отмечают, что на партисипаторное бюджетирование накладываются разнообразные имитационные практики или просто «спящие» институты и структуры, которые, по идее, могли бы оказывать реальную поддержку обсуждаемым практикам. Примерами таких структур часто оказываются Общественные палаты.

Существующая проблема экспертного обеспечения также затрудняет реализацию практик партисипаторного бюджетирования. В итоге появляется опасность того, что без создания «экосистемы» общественного бюджетирования продвигаемые практики могут постепенно превратиться в имитацию.

Партисипаторное бюджетирование и соучаствующее проектирование в Санкт-Петербурге и России

Центром внимания в текущем исследовании были формы и практики соучаствующего проектирования и партисипаторного бюджетирования в субъекте Российской Федерации – городе Санкт-Петербурге. Здесь получили достаточно широкое развитие и те, и другие практики, причем не только на общегородском уровне, но и на уровне муниципальных образований в разных районах города.

Например, один из известных объектов соучаствующего проектирования в Санкт-Петербурге – набережная реки Карповки в Петроградском районе – был разработан активистами совместно с районной администрацией в 2017 г. На муниципальном уровне Петербурга также появляются соучаствующие проекты: например, депутаты муниципального образования «Владимирский округ» вместе с жителями благоустраивают дворы на улице Марата. В 2019 г. правительство города с экспертами Европейского университета (СПб) организовывали сессии соучаствующего проектирования для разработки концепции парка «Тучков буян». Этот проект был инициирован властями Санкт-Петербурга, а организаторами проекта были выбраны: КБ «Стрелка», занимающееся стратегическим развитием городских пространств; Комитет гражданских инициатив; эксперты Европейского университета в Санкт-Петербурге и его центра *Res Publica*. Последние в 2013 г. также были организаторами проекта партисипаторного бюджетирования в Санкт-Петербурге и Ленинградской области; в 2016 г. этот проект перерос в общегородской проект «Твой бюджет».

В России в целом одним из первых проектов соучаствующего проектирования можно назвать детский сквер в г. Выксе Нижегородской области, инициатива создания которого принадлежит организаторам фестиваля «Арт-Овраг» и жителям города, принявшим участие в работе сессии соучаствующего проектирования в 2017 г. (Верещагина, 2020). Затем, в 2018 г., учреждается Всероссийский конкурс лучших проектов создания комфортной городской среды для малых городов и исторических поселений, где критерием отбора делают соучаствующее проектирование. Особую роль в популяризации соучаствующего проектирования играет Министерство строительства. С 2018 г. было решено распространять опыт СП по всей стране: Минстрой опубликовал паспорт нацпроекта «Жилье и городская среда», где установил общественное участие (30% граждан) как необходимое условие принятия решений по планировке, строительству или благоустройству (Минстрой России, 2018). А в 2020 г. Агентство стратегических инициатив совместно с Минстроем разработало «Стандарт вовлечения граждан в решение вопросов городской среды», где перечислены рекомендации и шаги по использованию соучаствующего проектирования (Проект «100 городских лидеров», 2020).

Авторы настоящей статьи провели исследование с тем, чтобы выяснить, какую из форм общественного участия жителей предпочтут депутаты МО – партисипаторное бюджетирование или не связанное с бюджетом соучаствующее проектирование – и почему.

Исходно предполагалось, что предпочтение будет оказано первому варианту. Для такого предположения имелись следующие основания. Во-первых, это существующие стимулы для муниципалов использовать ПБ. Внесенная поправка в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» N 131-ФЗ¹ наделила органы местного самоуправления правом реализовывать «инициативные проекты» и включать их в бюджет. Во-вторых, использовать СП сложнее, так как часто приходится работать с территориями, на работу с которыми у муниципальной власти нет права, в то время как ПБ позволяет работать с уже имеющимися ресурсами. В-третьих, ПБ позволяет выявить запрос граждан и очертить их интересы, в то время как при СП муниципальным депутатам часто приходится создавать запрос на благоустройство искусственно, формируя у жителей интерес, которого раньше не было. Если муниципальные депутаты используют соучаствующие практики для формирования соседских сообществ, то СП трудозатратнее, при том что обе партисипаторные практики нацелены на построение и развитие районных сообществ. Выяснилось, что выбор делался в пользу соучаствующего проектирования, а партисипаторное бюджетирование не использовалось. Эта ситуация и определила *исследовательский вопрос*: по каким причинам муниципальные советы в Петербурге выбирают соучаствующее проектирование, но не используют партисипаторное бюджетирование?

Концепция институциональных логик. Согласно данной концепции, индивиды, институты и практики взаимосвязаны, и есть некий набор логик, состоящих из убеждений, вер, социального положения и проч., который определяет характер отношения индивида к институту или практике (Thornton, 2014). Теория институциональных логик используется в ряде современных исследований для объяснения причин выбора властью партисипаторных механизмов. В частности, это делают Бартоцци, Гросси и Мауро, анализируя причины, по которым администрации пяти городов в Италии переняли механизм партисипаторного бюджетирования (Bartocci et al., 2019). В данной работе авторы выделили три конкретных логики. Во-первых, это политическая логика, т.е. депутаты могут считать, что партисипаторный механизм благотворно повлияет на их рейтинг и переизбираемость; во-вторых, это управленческая логика, т.е. депутаты могут применять партисипаторные механизмы, потому что считают их наиболее эффективными при предоставлении общественных услуг; в-третьих, это логика формирования сообщества, т.е. партисипаторные механизмы могут использоваться для объединения жителей вокруг идеи городских сообществ и добрососедства (там же). При этом институциональные логики существуют не строго по отдельности: они могут пересекаться или доминировать друг над другом, а иногда формировать гибридные логики (Reay, 2005). Хотя описанные выше три институциональные логики были использованы для ответа на вопрос,

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.01.2023). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/

почему ПБ используется властями, эти логики можно применить и в обратном направлении и с их помощью объяснить, почему ПБ не используется и какие логики мотивируют использовать соучаствующее проектирование.

Метод сбора данных. Было проведено исследование с серией интервью в качестве метода сбора данных и отобраны четыре кейса: МО «Владимирский», МО «Остров декабристов», МО «Литейный округ» и МО «Малая Охта». Принцип отбора кейсов был один: в данном муниципалитете должна быть партисипаторная практика, а информация об этом должна быть размещена на официальных онлайн-ресурсах МО и/или соседских сообществ. В качестве респондентов выступили муниципальные депутаты, работающие над соучаствующими проектами в своих МО. В редких случаях респондентами выступали не муниципальные депутаты, а городские активисты, работающие бок о бок с муниципальными депутатами в ходе проекта. Для исследования были назначены интервью минимум с тремя респондентами от каждого округа, чтобы сохранить принцип триангуляции. Все интервью проводились в формате онлайн-беседы в Zoom. Для разговора была составлена схема интервью – план тематических блоков, которых нужно коснуться в ходе разговора (Квале, 2003). Был выбран метод полуструктурированного интервью – с прописанными темами, но не конкретными вопросами, что позволяло расширять фактуру ответов респондентов. Каждое интервью было расшифровано из аудиоформата в текстовый и анонимизировано, а на базе собранных данных проведен кейс-стади четырех МО.

Метод анализа данных. Транскрипции интервью были проанализированы методом построения когнитивных карт (визуализации причинно-следственных связей между утверждениями человека (Hart, 1977)). Для построения когнитивной карты муниципального депутата следовало выделить основные идеи, которые он или она использует для ответа на вопрос. Исходя из положения теории институциональных логик о том, что принимаемые решения связаны с набором убеждений индивида, авторы выбрали метод когнитивного картирования, позволивший выстроить в виде схемы логические цепочки и наглядно показать, как одно утверждение влияет на появление следующего утверждения. Иными словами, выявление убеждений респондентов, стоявших за принятым ими решением, и характера этих убеждений, будь он политическим, управленческим или идеей добрососедства, позволит определить институциональную логику, влияющую на депутата при принятии решения использовать соучаствующее проектирование, а не инициативное бюджетирование (далее – ИБ).

Согласно правилам кодирования, единицей утверждения на схеме будет слово или словосочетание, а каждой стрелке (обозначение связи) присваивается знак «+» или «-» и в редких случаях – «0» или «?», если респондент не уточняет, как именно факты связаны. Иными словами, если на схеме указан знак «+», это значит, что убеждение А позитивно влияет на убеждение Б, и наоборот. Оценка позитивной или негативной связи одного убеждения выявляется из контекста сказанного – это то, что ряд исследователей относит к основным слабостям когнитивных карт. Фемке Ван Эш отмечает, что обнаруженная связь всегда находится в опасности мизинтерпретации

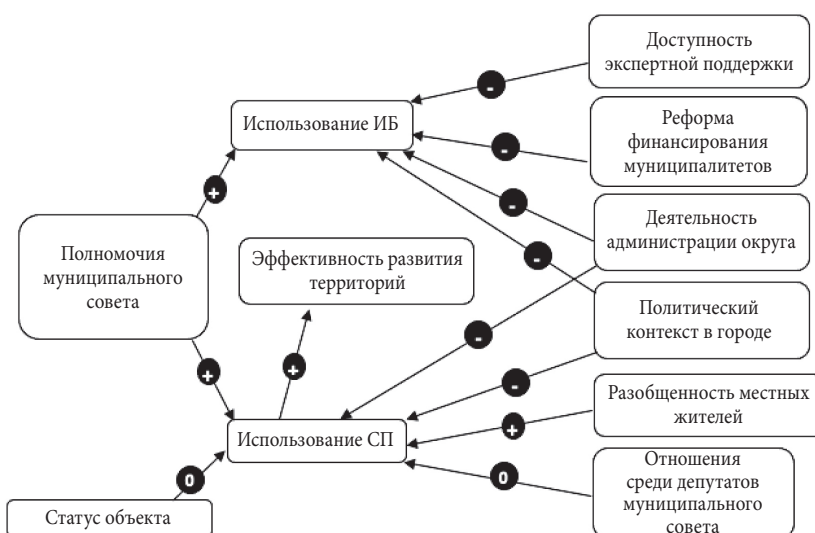
кодирующего (van Esch et al., 2016), но она также приводит список из десяти рекомендаций для снижения вероятности неправильных интерпретаций; эти рекомендации учтены в создании карт.

Владимирский округ

Владимирский округ – это муниципальное образование, располагающееся в Центральном районе Санкт-Петербурга. В результате муниципальных выборов 2019 года Владимирский округ получил значительно, хоть и не полностью, обновленный муниципальный совет. В настоящий момент ряд муниципальных депутатов этого округа реализует проект по СП на дворовой территории по адресу: ул. Марата, д. 50. Это не первый проект СП, реализуемый муниципальными депутатами Владимирского округа. В 2020 г. в округе разрабатывался концепт соседского центра «Заслонка» (ул. Константина Заслонова, д. 8, лит. А). Соучаствующее проектирование дворовых территорий на улице Марата началось с обращения жителей двора дома 50 к муниципальным депутатам с просьбой убрать забор, за которым образовалась свалка и «площадка для отдыха» маргинальных лиц. Помимо этого, во дворе дома есть каретник со статусом культурного наследия. Совместно с жителями депутаты решили не просто расчистить территорию, но и устроить внутривдоровое общественное пространство. Из разговора с участниками работы над дворами по улице Марата стало ясно, что депутаты знакомы с современными подходами к принятию решений и имеют теоретическое и практическое представление о работе с СП, а также хорошо знакомы с понятием «партисипаторное бюджетирование». Из интервью сложилась следующая коллективная когнитивная карта:

Рисунок 1

Когнитивная карта МО «Владимирский округ»



Источник: Составлен авторами (- и далее, если не указано иное).

Респонденты от Владимирского округа отмечают, что полномочий муниципального депутата им достаточно для использования соучаствующих практик, будь то ПБ или СП. В 2019 г. ими предпринимались попытки начать использовать ПБ при утверждении бюджета округа, но они столкнулись с тремя проблемами. Во-первых, правильное проведение ПБ требовало экспертного сопровождения на всех этапах: от распространения объявлений по району и в социальных сетях до проведения обучающих бюджетных сессий. Была организована встреча с экспертами проекта «Твой бюджет»: хотя те положительно отнеслись к идее реализации инициативного бюджета на муниципальном уровне и готовы были начать работу, стоимость услуг оказалась высокой для муниципального бюджета. Большинство муниципальных депутатов на собрании высказалось против расходования средств на эксперимент, считая, что это будет воспринято как «нецелевые траты».

Во-вторых, осенью 2020 г. Законодательным собранием Санкт-Петербурга был принят закон «О межбюджетных трансфертах бюджетам внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга из бюджета Санкт-Петербурга». Его последствием стало лишение муниципалитетов большинства доходов, введение дотационной системы и пр. Один из респондентов, описывая новую систему, отметил: *«И придумали они вот эту новую историю с изменением финансирования муниципалитетов, т.е. они обозначили те исчисления, которые мы получаем, как доход. И мы должны просить дотацию. А дотация – это значит, что тот, кто дотирует, тот и пишет техническое задание, т.е. на что эти деньги пойдут».*

В-третьих, респонденты отмечают, что порядок их взаимодействия с администрацией округа сильно ограничивает возможность использования партисипаторного бюджета. Один из интервьюируемых описал это так: *«Администрация муниципалитета в конце ноября выдает какой-то проект бюджета, и за две недели его нужно рассмотреть, это очень быстро. Людей просто не организовать в такие сроки».*

Меньше преград респонденты отмечают в применении СП. Фактор разобщенности жителей побуждает депутатов использовать соучастие, так как, по мнению респондентов, во время соучаствующих сессий жители образуют актив, который потом более деятелен в уходе за собственным двором. Наличие противников соучастия в муниципальном совете не влияет на применение практики: они находятся в меньшинстве и не могут повлиять на проведение или не проведение соучаствующих сессий другими депутатами, кроме как просто высказав свое мнение на совещании. Также респонденты отметили статус объекта как фактор, влияющий на использование соучаствующего проектирования в округе, но не отметили позитивный или негативный характер влияния. Статус объекта обозначает нахождение или ненахождение объекта на балансе муниципалитета, наличие у объекта статуса культурного наследия и пр. В конкретном случае Владимирского округа статусом культурного наследия обладает старый каретник, находящийся во дворе дома 50 на улице Марата.

МО «Остров Декабристов»

В округе ведется работа над заброшенным зеленым пространством стрелки Малой Невы и реки Смоленки. Эта территория была закрыта для горожан до 2020 г.: участок принадлежал заводу им. Калинина и был огражден; после покупки участка гипермаркетом «Максидом» вход на территорию открыли. Берег оказался заброшенной, неухоженной территорией, однако это также было местом с открытым доступом к воде.

Рисунок 2

Когнитивная карта МО «Остров Декабристов»



Респонденты, размышляя над пользой депутатских полномочий в применении соучаствующих практик, начинали с рассказа о тяжелой поствыборной атмосфере в муниципальном совете. Раскол между депутатами не позволяет вести нормальную работу. Один из респондентов охарактеризовал ситуацию так: «Состав (совета) сложный, и история становления его в десять раз сложнее. Ситуация у нас там между патовой и катастрофической сейчас». Совет испытывает трудности с реализацией своих базовых полномочий, например, обсуждением и утверждением бюджета: «Муниципалитет сейчас нефункциональный, поэтому со стороны муниципалитета ничего такого (использование ПБ – прим. авт.) не происходит и не может произойти».

Причина, по которой состав муниципального совета не имеет ни положительной, ни негативной связи с использованием СП, в том, что люди, задействованные в проекте «Заросли», уверены, что могут работать над территорией и без депутатских полномочий, так как они связаны с группами активистов и НКО, в частности, с «Городскими проектами». Фонд «Городские проекты» играет значимую роль для «Зарослей». Первый положитель-

ный фактор – это конкурс грантов: в 2020 г. фонд организовал конкурс, где первая тройка победителей получала денежные призы, которые можно было потратить на дизайн проекта, проведение исследования и проч. «Заросли» заняли третье место и получили средства на услуги дизайнеров, которые работают над концептом пространства. Помимо финансовой помощи, «Городские проекты» также позволяют команде «Зарослей» найти единомышленников. Фонд организовал чаты в соцсетях, в которых могут участвовать все желающие и предлагать свою помощь на волонтерских основах – такой чат с активистами есть и у «Зарослей».

Отдельно на карте отмечено положительное влияние режима самоизоляции, который действовал все лето 2020 г. в Петербурге. Респонденты объясняли идею так: *«...все было закрыто, и был прямой запрет на посещение парков, и никто вообще не понимал, где можно гулять, где нельзя гулять, где проводить время на свежем воздухе. Люди стали туда (на стрелку Малой Невы и р. Смоленки) ходить на прогулки, чтобы иметь возможность взаимодействовать с природой, не опасаясь нарушить при этом какие-нибудь постановления»*. Жители, ищущие возможности избежать запрета на прогулки, обнаружили это место, и таким образом начал формироваться общественный запрос на пространство для отдыха на этой территории.

У респондентов также имелся опыт участия в проекте «Твой бюджет» на уровне инициатора, а у одного из респондентов был опыт соорганизатора проекта «Твой бюджет» в 2019 г., послуживший основанием для его заявления: *«Вообще я большой поклонник соучастующих процессов. Я вижу в них огромный потенциал для развития гражданского общества. Дважды пройдя в бюджетный проект, один раз как участник и в другой – как организатор, я наблюдал, как участие в нем трансформирует людей в граждан»*.

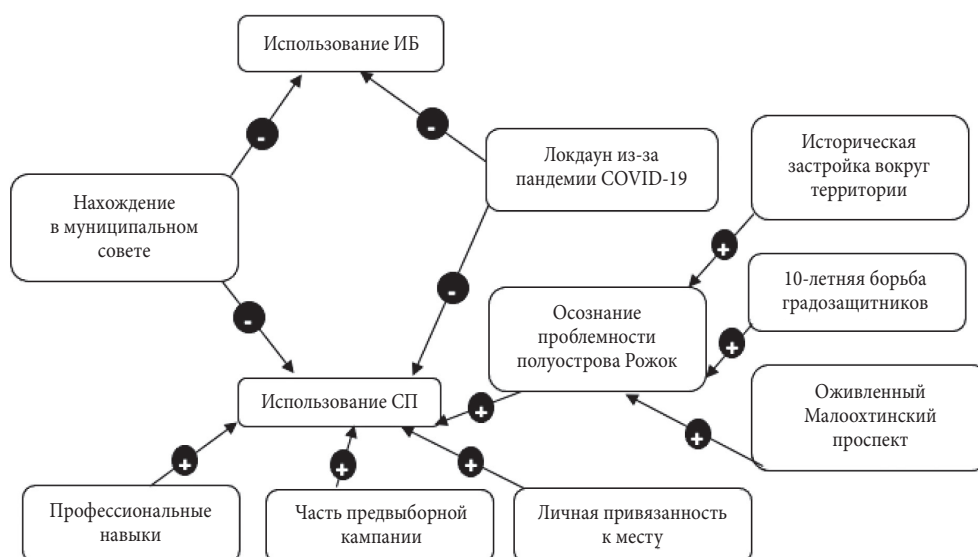
Участие в проекте «Твой бюджет» дало понимание пользы механизмов соучастия в принятии решений, и это понимание положительно влияет на возможность респондентов использовать как ПБ, так и СП. Благоприятно влияет на использование СП в этом муниципальном округе также сеть экспертов, с которыми у респондентов есть контакт. На добровольческих основах своими консультациями помогает команда, работавшая над благоустройством Карповки, и эксперты проекта *Waterfront* Института исследования стрит-арта. *Waterfront* специализируется на реализации урбанистических проектов по переосмыслению набережных и городских территорий у водоемов.

МО «Малая Охта»

Небольшой живописный полуостров с видом на Свято-Троицкую Александро-Невскую Лавру жители Петербурга прозвали «Рожком». Ряд муниципальных депутатов уже организовал первый этап соучастующего проектирования этой местности – предпроектный опрос о будущем образе территории и активностях, которые хотели бы видеть жители на полуострове. Из-за пандемии проект был поставлен на паузу.

Рисунок 3

Когнитивная карта МО «Малая Охта»



Важную роль в контексте этого МО играет осознание всеми участниками проекта проблемности территории. Комплексная проблема Рожка складывается из трех компонентов. Во-первых, это долгая история градозащитной борьбы за полуостров. По словам респондентов, в 2009 г. земля была незаконно продана, и новый собственник задумал построить там частный дворец бракосочетания с комплексом кафе и магазинов. СП этой территории воспринималось как попытка разрешить 12-летний конфликт между активистами, жителями и собственниками. Во-вторых, сама проблематичность постройки чего-либо на полуострове – это также компонент проблемы территории. Респондент отмечает: «У нас дома здесь 1939 года постройки. И, в принципе, даже я ощущаю, я не знаю с чем это связано напрямую, может быть, метро проходит где-то под нами... что с домом что-то происходит, он начинает трястись... Что будет с домами, когда напротив начнут забивать сваи?».

Третий компонент также связан с жителями близлежащих домов – это оживленность Малоохтинского проспекта. Расположение коммерческих сооружений типа кафе или торговых центров на территории Рожка увеличит загруженность проспекта и, соответственно, уровень шума от него, от чего пострадают жители домов, чьи окна выходят на проспект. Почти все респонденты живут рядом с полуостровом Рожок и видят его из окна, а потому вопрос застройки территории их лично касается. Еще одна причина использовать СП для респондентов «Малой Охты» – это профессиональные навыки одного из респондентов, который помимо исполнения депутатских полномочий занимается дизайном и иллюстрацией. Результаты опроса легли в основу первичного эскиза благоустройства полуострова. Наконец, предвыборная кампания ряда кандидатов от «Яблока» 2019 г. также поспо-

собствовала использованию соучастия – защита Рожка от незаконной застройки стала предвыборным обещанием респондентов.

Из интервью можно выделить и ряд причин, препятствующих использованию ПБ. Во-первых, это нахождение в самом муниципальном совете. Вот как это описывают респонденты: «...у нас есть какое-то количество денег, и мы в любом случае должны их потратить на все. Потому что у муниципалитета есть муниципальные полномочия, которые нужно реализовывать. Если их не реализовывать, могут прийти из прокуратуры, сказать: «Ребята, вот есть такая муниципальная программа, а у вас вообще нет денег» или «вы там вообще ничего не делаете, вы ничего не запланировали, это неправильно, вы должны выполнять свои полномочия в комплексе».

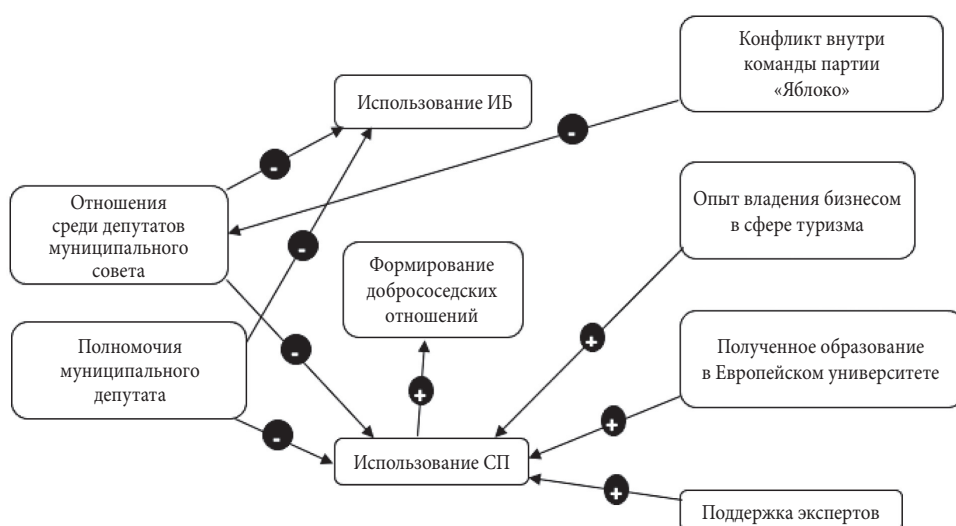
Нахождение в совете мешает использованию ПБ двумя способами. Во-первых, использование ПБ может, по мнению респондентов, вызвать к ним интерес со стороны прокуратуры и подозрения в невыполнении депутатских полномочий. Другая сложность – пандемия COVID-19. Респонденты отмечают, что в этих условиях сложно начинать новые практики, так как все внимание сейчас уделяется ранее из-за пандемии вынужденно приостановленным старым проектам.

Литейный округ

Летом 2020 г. респонденты организовали фестиваль добрососедства «Литейный Local» в арт-пространстве «Флигель». В рамках фестиваля прошли лекции об урбанистике, игры для детей местных жителей, а также состоялся сбор идей и образов для находящейся неподалеку Воскресенской набережной. Эти образы планировалось использовать в первичном дизайн-проекте.

Рисунок 4

Когнитивная карта МО «Литейный округ»



Есть три позитивных фактора, благотворно влияющих на использование соучастия, и все они относятся к благоустройству. Во-первых, это персональный опыт респондентов. Часть из них, помимо исполнения депутатских полномочий, занимается бизнесом в сфере туризма. Один из респондентов отмечает: *«Мы просто до 2019 г. ... старались менять Петербург в каких-то маленьких проектах. У нас свой маленький бизнес, связанный с туризмом. Мы на своем уровне стараемся изо всех сил развивать туристическое направление в Петербурге».*

На карте отмечено «образование в Европейском университете», но эту причину можно также отнести к личному опыту. Центр гуманистической урбанистики (ЦГУ) при ЕУ СПб организовывал Школу модераторов и тьюторов, в рамках которой обучал основам партисипаторного бюджетирования и соучаствующего проектирования. Один из респондентов прошел трек проектирования в этой школе и отмечает свою мотивацию применять полученные знания на практике. Следствие обучения в ЦГУ – экспертная поддержка. Респонденты поддерживают контакт с участниками Школы при ЦГУ, а также консультируются с членами фонда «Городские проекты» и участниками проекта набережной Карповки.

Одной из причин, мешающих соучастию, является конфликтная ситуация в муниципальном совете. Большую часть времени, которую можно было бы тратить на работу, занимают судебные разбирательства: *«Депутат – это самый низкий муниципальный уровень в Санкт-Петербурге. В общем, ни денег, ни полномочий, и, учитывая, что у нас и в совете ситуация достаточно проблематичная, фактически деятельности мы никакой не ведем, кроме как в судах и по поводу всяких жалоб».*

Помимо конфликта между фракциями в совете, есть и конфликт внутри оппозиционной группы, респонденты из которой работают над проектом.

Таким образом, маленькие полномочия муниципального депутата, низкие бюджеты, конфликты внутри муниципального совета в целом и в отдельных группах совета в частности демотивируют респондентов использовать соучастие.

Заключение

Подводя итоги, становится ясно, что в трех из четырех рассмотренных случаев отсутствие единства совета в муниципальном образовании и опасения того, что прокуратура будет рассматривать проект проектного бюджетирования как нецелевые затраты, стали причиной отказа от попыток применить ПБ. Возвращаясь к теоретической схеме: в контексте интервью управленческие и политические логики приняли гибридный характер. Так, например, фракционные конфликты в муниципальных советах приводили к невозможности согласовать бюджет и прочие вопросы. Во Владимирском округе, где провели встречу с экспертами проекта «Твой бюджет», выяснилось, что их расценки превышают возможности муниципалитета. Управленческая логика и особенно логика построения сообществ прослеживается в выборе депутатов в пользу соучаствующего проектирования.

На СП не влияют отсутствие единства и риск нецелевых трат, не требуется и дорогая экспертная поддержка, поэтому привлечение жителей к решению вопросов благоустройства территорий используется муниципалами на местном уровне охотнее, нежели привлечение их к обсуждению бюджета муниципалитета. Более того, статус муниципального депутата не всегда важен для инициирования СП: например, в случае с «Зарослями» существенно большую роль играл опыт работы с НКО «Городские проекты» и активизм респондентов вне МО. Отдельно также можно выделить восприятие респондентами монополистской роли проекта «Твой бюджет» в городе: зачем организовывать партисипаторное бюджетирование у себя локально, если «наверху» уже все отлажено и работает?

Возможно, что одной из причин является сама методика выбора лучших инициатив с помощью интернет-голосования, а также способ формирования финансовых комиссий, выносящих окончательное решение на основе случая, как жюри присяжных. Метод гражданского жюри хорошо себя оправдал в США, наши же условия несколько отличаются. Представляется, что настало время для серьезного и заинтересованного осмысления российского опыта партисипаторного бюджетирования и соучаствующего проектирования, включая и выявляемые при этом тенденции.

Соучаствующее проектирование на уровне местного самоуправления и низовые инициативы в сфере благоустройства дворовых и общественных территорий не настолько подвержены конфликтам интересов, как региональные и федеральные практики, а потому активно развиваются.

Как появляются группы, иницирующие преобразования городской среды, из кого они состоят, как преодолевают разногласия, налаживают диалог со стейкхолдерами и городской властью – это актуальные направления исследований. Авторами этой статьи уже предпринимаются попытки определить характеристики муниципальных советов, которые иницируют использование соучаствующего проектирования при благоустройстве (см.: Дмитриева, 2022).

Проект «Твой бюджет» и подобные практики инициативного бюджетирования также требуют дальнейшего наблюдения и изучения, ведь при вовлекаемых в процесс распределения суммах, существенно меньших 1% бюджета города, общественные организации оставляют без общественного контроля процесс распределения остальных 99% бюджета.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Барабашев А.Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 163–194.
2. Верещагина Е. Соучаствующее проектирование // КтоГород. URL: <https://ktogorod.ru/sp>

3. Гавриэлова А. Как бюджетники пилят «Твой бюджет» // MR7.ru. URL: <https://mr-7.ru/ARTICLES/233893/>
4. Демин С.В. Бюджет для всех. СПб: МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2001.
5. Дмитриева А.Е. Муниципалитеты и соучастие в Санкт-Петербурге: влияние состава муниципального совета на использование партисипаторных практик // НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург. URL: <https://spb.hse.ru/ba/political/students/diplomas/621698091>
6. Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях // Министерство финансов РФ; Составители: Романов С.В., Багдасарян Т.А., Вагин В.В., Шаповалова Н.А., Гаврилова Н.В., Кураколов М.В., Филиппова Н.М., Паксиваткина В.В. М., 2020.
7. Доклад Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития: материалы 42-й сессии Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития Генеральной Ассамблеи ООН. 1987.
8. Докторов Б.З. Обогащенное общественное мнение: понятие, социальная практика, опыт изучения // Мониторинг. 2004. № 3. С. 57–69.
9. Квале С. Исследовательское интервью. М.: Смысл, 2003.
10. Лурье Л., Элькина М. «Тучков буян», или Почему Смольный не умеет радовать // <https://www.fontanka.ru/2022/01/14/70375697/>
11. Муниципальные выборы в Санкт-Петербурге: несмотря на решение суда, избранные депутаты МО Остров Декабристов не могут получить мандаты // Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге. URL: https://ombudsmanspb.ru/news/07_05_2020_munitsipalnye_vyboory_v_sankt_peterburge/
12. Национальный проект «Жилье и городская среда» // Минстрой России. URL: https://minstroyrf.gov.ru/upload/iblock/65d/Informatsionnye-materialy-о-natsionalnom-proekte-_ZHile_-i-gorodskaya-sreda_.pdf
13. Партисипаторный бюджет. Как граждане участвуют в распределении муниципальных средств // Комитет гражданских инициатив. 17.10.2015. URL: www.komitetgi.ru/news/news/1799
14. Санофф Г. Соучаствующее проектирование. Практики общественного участия в формировании среды больших и малых городов. Вологда: Проектная группа 8, 2015.
15. Стандарт вовлечения граждан в решение вопросов развития городской среды // 100 городских лидеров. URL: https://100gorodov.ru/attachments/1/9c/f07547-38a4-40b4-b02e-66179bc4e616/Standart_vovlecheniya.pdf
16. Сунгуров А.Ю. Организации-посредники в структуре гражданского общества. Некоторые проблемы политической модернизации России // Полис. 1999. № 6. С. 34–48.

17. Сунгуров А.Ю., Дубровский Д.В., Карягин М.Е., Тиняков Д.К. Общественно-консультативные советы как форма вовлечения экспертного знания в процесс политико-управленческих решений (на примере г. Санкт-Петербурга) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2020. № 2. С. 7–31.
18. Agnafors M. Quality of Government: Toward a More Complex Definition // *American Political Science Review*. 2013. Vol. 107, no. 3. P. 433–445.
19. Bartocci L., Grossi G., Mauro S.G. Towards a hybrid logic of participatory budgeting // *International Journal of Public Sector Management*. 2019. Vol. 32, no. 1. P. 65–79.
20. Bhatnagar D., Rathore A. Empowerment Case Studies: Participatory Budgeting in Brazil // World Bank. 2003. URL: documents1.worldbank.org/curated/en/600841468017069677/pdf/514180WP0BR0Bu10Box342027B01PUBLIC1.pdf
21. Bherer L., Dufour P., Montambeault F. The participatory democracy turn: an introduction // *Journal of Civil Society*. 2016. P. 225–230.
22. Cabannes Y. Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy // *Environment&Urbanization*. 2004. Vol. 16, no. 1. P. 27–46.
23. Esch F., Brand L., Joosen R., Steenman S., Snellens J., Swinkels M. Cognitive Mapping Coding Manual. 2016. P. 1–27.
24. Fernando L. Beyond Curitiba: The rise of a participatory model for urban intervention in Brazil // *URBAN DESIGN International*. 2005. Vol. 15, no. 2. P. 119–128.
25. Fishkin J. *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*: Oxford University Press, 2009.
26. Foroughi B. Reading Between the Lines of Participation: Tenant Participation and Participatory Budgeting in Toronto Community Housing // *Journal of Public Deliberation*. 2017. Vol. 13, no. 2. P. 1–13.
27. Hart J.A. Cognitive Maps of Three Latin American Policy Makers // *World Politics*. 1977. Vol. 30, no. 1. P. 115–140.
28. Hayduk R., Hackett K., Tamashiro Folla D. Immigrant Engagement in Participatory Budgeting in New York City // *New Political Science*. 2017. Vol. 39, no. 1. P. 76–94.
29. Reay T., Hinings C. The recomposition of an organizational field: health care in Alberta // *Organizational Studies*. 2005. Vol. 26, no. 3. P. 351–383.
30. Rhodes R. Understanding Governance: Ten Years On // *Organization Studies*. 2007. Vol. 28, no. 8. P. 1243–1264.
31. Sintomer Y., Herzberg C., Allegretti G. *Participatory Budgeting Worldwide – Updated Version* // *Dialog Global: Global Civic Engagement*. 2013.
32. Thornton P. et al. The Institutional Logics Perspective // *Emerging Trends in the Social and Behavioral Sciences*. 2014. P. 1–21.
33. Wampler B., Hartz-karp J. Participatory Budgeting: Diffusion and Outcomes across the World // *Journal of Public Deliberation*. 2012. Vol. 8, no. 2. P. 1–4.

REFERENCES

1. Agnafors, M. (2013) 'Quality of government: Toward a more complex definition', *American Political Science Review*, 107(3), pp. 433–445.
2. Barabashev, A.G. (2016) 'Crisis of public administration and its effect on key administrative paradigms of state and bureaucracy', *Public Administration Issues*, 3, pp. 163–194.
3. Bartocci, L., Grossi, G. and Mauro, S.G. (2019) 'Towards a hybrid logic of participatory budgeting', *International Journal of Public Sector Management*, 32(1), pp. 65–79.
4. Bhatnagar, D. and Rathore, A. (2003) *Empowerment Case Studies: Participatory Budgeting in Brazil*. World Bank. Available at: documents1.worldbank.org/curated/en/600841468017069677/pdf/514180WP0BR0Bu10Box342027B01PUBLIC1.pdf (accessed 03 December 2020).
5. Bherer, L., Dufour, P. and Montambeault, F. (2016) 'The participatory democracy turn: an introduction', *Journal of Civil Society*, pp. 225–230.
6. Cabannes, Y. (2004) 'Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy', *Environment and Urbanization*, 16(1), pp. 27–46.
7. Demin, S.V. (2001) *Byudzheth dlya vsekh* [Budget for everyone]. Saint-Petersburg: Leont'evskiy Tsentr.
8. Dmitrieva, A.E. (2022) *Municipaliteti i souchastie v Sankt-Peterburge: vliyanie sostava municipal'nogo soveta na ispol'zovanie partisipatornykh praktik* [Municipalities and participation in St. Petersburg: the impact of the municipal council's composition on the use of participatory practices]. Available at: <https://spb.hse.ru/ba/political/students/diplomas/621698091> (accessed 03 December 2020).
9. Doktorov, B.Z. (2004) 'Obogashchennoe obshchestvennoe mnenie: ponyatie, social'naya praktika, opyt izucheniya [Enriched Public Opinion: Concept, Social Practice, Study Experience]', *Monitoring*, 3, pp. 57–64.
10. Esch, F., Brand, L., Joosen, R., Steenman, S., Snellens, J. and Swinkels, M. (2016) *Cognitive Mapping Coding Manual*.
11. Fernando, L. (2005) 'Beyond Curitiba: The rise of a participatory model for urban intervention in Brazil', *URBAN DESIGN International*, 15(2), pp. 119–128.
12. Fishkin, J. (2009) *When the people speak: Deliberative democracy and public consultation*. Oxford: Oxford University Press.
13. Foroughi, B. (2017) 'Reading between the lines of participation: Tenant participation and participatory budgeting in Toronto Community Housing', *Journal of Public Deliberation*, 13(2), pp. 1–13.
14. Gavriellova, A. (2021) *Kak byudzhethniki pilyat «Tvoj byudzheth»* [How state employees cut «Your budget»]. Available at: [HTTPS://MR-7.RU/ARTICLES/233893/](https://MR-7.RU/ARTICLES/233893/) (accessed 02 July 2021).
15. Hart, J.A. (1977) 'Cognitive maps of three Latin American policy makers', *World Politics*, 30(1), pp. 115–140.

16. Hayduk, R., Hackett, K. and Tamashiro Folla, D. (2017) 'Immigrant engagement in participatory budgeting in New York City', *New Political Science*, 39(1), pp. 76–94.
17. Kvale, S. (2003) *Issledovatel'skoe interv'yū* [Research interview]. Moscow: Smysl.
18. Lurie, L. and Elkina, M. (2022) «Tuchkov buyan», ili Pochemu Smol'nyj ne umeet radovat' [«Tuchkov Buyan», or Why Smolny Can't Please]. Available at: <https://www.fontanka.ru/2022/01/14/70375697/> (accessed 14 January 2022).
19. Reay, T. and Hinings, C. (2015) 'The recomposition of an organizational field: health care in Alberta', *Organizational Studies*, 26(3), pp. 351–383.
20. Rhodes, R. (2007) 'Understanding governance: ten years on', *Organization Studies*, 28(8), pp. 1243–1264.
21. Romanov, S.V., Bagdasaryan, T.A., Vagin, V.V., Shapovalova, N.A., Gavrilova, N.V., Filippova, N.M. and Paksivatkina, V.V. (2020) *Doklad o luchshej praktike razvitiya iniciativnogo byudzhetrovaniya v sub»ektah Rossijskoj Federacii i municipal'nyh obrazovaniyah* [Report on the best practice in the development of initiative budgeting in the constituent entities of the Russian Federation and municipalities]. Ministry of Finance of the Russian Federation.
22. Sanoff, H. (2015) *Souchastvuyushchee proektirovanie. Praktiki obshchestvennogo uchastiya v formirovanii sredy bol'shikh i malyh gorodov* [Participatory design. Practices of public participation in shaping the environment of large and small cities]. Vologda: Proektnaya gruppa 8.
23. Sintomer, Y., Herzberg, C. and Allegretti, G. (2013) *Participatory budgeting worldwide – updated version*. Dialog Global: GLOBAL CIVIC ENGAGEMENT.
24. *Standart вовлечения граждан в решение вопросов развития городской среды* [Standard for citizens' involvement in urban development issues] (2020) Project «100 City Leaders». Available at: https://100gorodov.ru/attachments/1/9c/f07547-38a4-40b4-b02e-66179bc4e616/Standart_vovlecheniya.pdf (accessed 26 February 2021).
25. Sungurov, A.Yu. (1999) 'Organizatsii-posredniki v strukture grazhdanskogo obshchestva. Nekotorye problemy politicheskoy modernizatsii Rossii' [Intermediary organizations in the structure of civil society. Some problems of Russia's political modernization], *Polis*, 4, pp. 34–48.
26. Sungurov, A.Yu., Dubrovskiy, D.V., Karyagin, M.E. and Tinyakov, D.K. (2020) 'Obshchestvenno-konsul'tativnyye sovery kak forma вовлечения ekspertnogo znaniya v protsess politiko-upravlencheskikh resheniy (na primere g. Sankt-Peterburga) [Public-consultative councils as a way of involving expert knowledge in policy decision process (Case of St. Petersburg)]', *Public Administration Issues*, 2, pp. 7–31.
27. Thornton, P.H., Ocasio, W. and Lounsbury, M. (2012) *The institutional logics perspective*. Oxford: Oxford University Press.
28. Vereshchagina, E. (2020) *Souchastvuyushchee proektirovanie* [Participatory Design]. Available at: <https://ktogorod.ru/sp> (accessed 26 February 2021).
29. Wampler, B. and Hartz-karp, J. (2012) 'Participatory budgeting: Diffusion and outcomes across the World', *Journal of Public Deliberation*, 8(2), pp. 1–4.

OFFICIAL DOCUMENTS

1. Munitsipal'nye vybory v Sankt-Peterburge: nesmotrya na reshenie suda, izbrannye deputaty MO Ostrov Dekabristov ne mogut poluchit' mandaty [Municipal elections in St. Petersburg: despite the court decision, elected deputies of the Dekabristov Island cannot receive mandates] (2020) *Website of Commissioner for Human Rights in St. Petersburg*. Available at: https://ombudsmanspb.ru/news/07_05_2020_munitsipalnye_vybory_v_sankt_peterburge/ (accessed 05 January 2021).
2. Natsional'nyj proekt «Zhil'yo i gorodskaya sreda» [National project "Housing and urban environment"] (2018) *Website of Ministry of Construction of Russia*. Available at: https://minstroyrf.gov.ru/upload/iblock/65d/Informatsionnye-materialy-o-natsionalnom-proekte-_ZHile_-i-gorodskaya-sreda_.pdf (accessed 26 February 2021).
3. Partisipatornyj byudzhet. Kak grazhdane uchastvuyut v raspredelenii municipal'nyh sredstv [Participation budget. How citizens participate in the distribution of municipal funds] (2015) *Website of Civil Initiatives Committee*. Available at: www.komitetgi.ru/news/news/1799
4. Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. (1987) *General Assembly of the United Nations*. Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>

Статья поступила в редакцию 10.02.2022;
одобрена после рецензирования 27.03.2022;
принята к публикации 11.05.2023.