

Нельсон Диас (Org.)

НАДЕЖДА НА ДЕМОКРАТИЮ

30 лет партисипаторного бюджетирования в мире

Статьи

Нельсон Диас ^(Org.)

НАДЕЖДА НА ДЕМОКРАТИЮ

30 лет партисипаторного
бюджетирования в мире

Сборник статей

УДК 336.148, 336.14:352
ББК 65.261.7, 65.9(2)261.3, 67.401.111.4
Д44

Нельсон Диас
Д44 Надежда на демократию / Сборник статей под общей редакцией
Нельсона Диаса. – М.: Алекс, 2019. – 636 с.

ISBN 978-5-9618-0101-9

Книга издается повторно через пять лет после выхода в свет первого издания с обновленным обзором партисипаторного бюджетирования в мире. На страницах издания вы найдете статьи более 60 авторов со всех континентов о том, как партисипаторное бюджетирование развивалось на протяжении последних 30 лет.

Эта публикация подготовлена при поддержке Министерства финансов Российской Федерации в рамках совместного проекта с Всемирным банком «Развитие инициативного бюджетирования в Российской Федерации»

УДК 336.148, 336.14:352
ББК 65.261.7, 65.9(2)261.3, 67.401.111.4

ISBN 978-5-9618-0101-9

Оригинальное совместное издание на английском языке
© 2018, Epopéia Records | Oficina
coordination 2018, Nelson Dias

www.epopeia-records.pt | www.oficina.org.pt

Русское издание
alexpublishers.ru

*Посвящается Дейси Мартинс, создательнице сетей и того
наследия, которое она нам оставила*

Содержание

Предисловие к изданию на русском языке 7

Введение 10

Мировая динамика 11

Следующие 30 лет партисипаторного бюджетирования начинаются сегодня 13

Все вращается вокруг денег: что нового в партисипаторном бюджетировании и какие возможности открываются сегодня? 33

Всемирное распространение и трансформация партисипаторного бюджетирования 55

Динамика по регионам 75

АФРИКА

Партисипаторное бюджетирование в Африке: инструмент улучшения управления и укрепления местной демократии 77

ЛАТИНСКАЯ АМЕРИКА

Тридцать лет партисипаторного бюджетирования в Бразилии: извлеченные уроки 89

Партисипаторное бюджетирование в Бразилии: краткая оценка 105

Партисипаторное бюджетирование в Аргентине (2002-2018). Достижения и неудачи в формировании партисипаторной повестки 123

Партисипаторное бюджетирование в Колумбии 135

Обязательное партисипаторное бюджетирование: оценка пятнадцатилетнего опыта действия закона о национальном партисипаторном бюджете в Перу 147

СЕВЕРНАЯ АМЕРИКА

Партисипаторное бюджетирование в Канаде и США 161

Партисипаторное бюджетирование для повышения прозрачности и отчетности при разработке недр в Мексике: история успеха 179

АЗИЯ

Партисипаторное бюджетирование в Китае: подходы и развитие 193

История и проблемы партисипаторного бюджетирования в Южной Корее 211

Разнообразные пути поиска общественного мнения: партисипаторное бюджетирование на Тайване 223

О первых организаторах партисипаторного бюджетирования в Азии и России 235

ЕВРОПА

Партисипаторное бюджетирование в Португалии: между неопределенной политической волей и воздействием на государственную политику 257

20 лет партисипаторного бюджетирования в Испании 275

Партисипаторное бюджетирование в Италии: навстречу эпохе Возрождения? 289

Партисипаторное бюджетирование в Шотландии: взаимодействие реформы государственных услуг, наделяния общества полномочиями и социальной справедливости 311

Партисипаторное бюджетирование в Польше в 2013-2018 гг.: шестилетний опыт и направления последующих перемен 337

Партисипаторное бюджетирование в Словении: зарождающаяся практика 357

Третья волна партисипаторного бюджетирования во Франции 373

Новый дух партисипаторного бюджетирования во Франции: Париж (2014-2020) 385

ОКЕАНИЯ

Партисипаторное бюджетирование в Австралии 402

Динамика расширения и развития 425

Развитие партисипаторного (инициативного)
бюджетирования в России 427

Общенациональное партисипаторное бюджетирование в Португалии:
возможности и вызовы для расширения масштабов участия граждан
в принятии политических решений 447

Школьное партисипаторное бюджетирование (ШПБ) в Португалии 469

Молодежное партисипаторное бюджетирование в Португалии 479

Демократизация государственных инвестиций в Чили: пример
партисипаторного бюджетирования в регионе Лос-Риос 493

Тематическая динамика 515

Порту-Алегри: от образца к кризису 517

Участие детей и молодежи в местном самоуправлении 537

Политические предпочтения на разных этапах партисипаторного
бюджетирования: пример Парижа 553

Игровые элементы: методы геймификации в применении
партисипаторного бюджетирования 567

Биографии авторов 589

Библиография 607

Примечание от авторов

Авторы хотели бы отметить, что размышления, включенные в данную главу, стали возможными благодаря проекту «Содействие многоканальному участию посредством адаптации ИКТ – ЭМПАТИЯ (EMPATIA)», финансируемому через «Горизонт 2020 – Восьмая рамочная программа Европейского Союза по развитию научных исследований и технологий (РП8)» по договору о грантах 687920.

Все вращается вокруг денег: что нового в партисипаторном бюджетировании и какие возможности открываются сегодня?

Джованни Аллегретти и Калинка Копелло

В чем «суть» партисипаторного бюджетирования (ПБ), сделавшая его не похожим на другие процессы, направленные на вовлечение граждан в принятие решений в области государственной политики и финансирования проектов? Какой элемент ПБ все еще остается новаторским по прошествии без малого 30 лет и проведения более 3500 экспериментов во всем мире?

Наверно, деньги – это наиболее всеобъемлющее и ключевое слово в описании специфики ПБ относительно других демократических инноваций (Смит, 2009). Это ключевое понятие, возможно, представляет собой также и стратегически удобную позицию, с которой можно было бы заглянуть в будущее ПБ. Только так можно представить себе направление, в котором следует двигаться с учетом уже приобретенного и будущего опыта.

Традиционно в большинстве партисипаторных процессов денежные вопросы остаются скрытыми до окончания переговоров между разными заинтересованными лицами. К денежным средствам нередко относятся как в закулисной теме, которая не должна становиться явной и открытой. Это похоже на фокусника, вытаскивающего кролика из шляпы в последний момент. Денежные средства обычно появляются в самом конце партисипаторных процессов, нередко приводя к искажениям и неудовлетворительным результатам. Часто это означает, что даже если представлены инновационные идеи с опорой на качественный и творческий подход, предложены решения основных проблем, выявленных в процессе ПБ, даже несмотря на это, они могут быть признаны «неосуществимыми и нереалистичными» из-за превышения выделенного бюджета.

Представленный в таком свете денежный аргумент становится опасным «привратником», отказывающимся признавать выводы и решения сообщества, сформулированные посредством партисипаторного процесса.

Таким образом, к представительной власти или технократам у нее на службе возвращаются полномочия, ранее переданные гражданскому обществу. Если в повестке собрания, имеющиеся в наличии денежные средства (или

средства, которые могут быть привлечены), не обозначены достаточно четко, и денежные вопросы поднимаются в начале партисипаторного процесса, это может быть использовано институциональными игроками (не желающими делиться полномочиями по принятию решений) в качестве предлога для отказа в серьезном участии.

Если «денежный вопрос» начинает обсуждаться в самом конце партисипаторного процесса, у граждан может сложиться впечатление, что декларация о том, что именно граждане являются «стержнем этого процесса», используется для красного словца, и это не более чем риторический артефакт. Наверно, для граждан, вкладывающих силы, душу, время и профессиональные навыки в дебаты, предложенные идеи по поводу планирования территорий, представляющих общественный интерес, не может быть ничего более оскорбительного, чем сознавать остающееся «неравенство голосов». Обидно видеть, что по-настоящему никто не заинтересован в «перераспределении полномочий». Если участие граждан призвано способствовать восстановлению доверия к институтам, то неприятные открытия, касающиеся денежных средств и сделанные в конце партисипаторного процесса, могут породить лишь досаду и дальнейшее разочарование в политических институтах.

Как таковое партисипаторное бюджетирование, когда оно приобретало свои первые очертания в Латинской Америке конца 1980-х годов, было настоящим порождением своего времени. ПБ – в частности, во время экспериментального проекта в Порту-Алегри (Бразилия) – понималось не только как важный рычаг для перехода от слов к делу в части партисипаторных практик, но и как важный способ заинтересовать граждан и вовлечь их в процесс управления. Делегируя гражданам право принимать решения о расходовании бюджетных средств, ПБ несло важный посыл, наполненный одновременно конкретикой и символизмом. Это было чем-то более революционным, радикальным и смелым, чем тот «реформистский» путь, по которому ПБ обычно развивается (медленно, постепенно, шаг за шагом), внося свой вклад в реформу государства и механизмов управления, необходимых для управления территориями в эпоху неопределенности (Стоузер и Чхотней, 2009).

Разделение с людьми бремени принятия решений о расходовании средств через механизмы ПБ помогло многим местным органам власти переосмыслить процесс реконструкции государства и его легитимности в глазах простых людей. В этом смысле ПБ стало чем-то большим, нежели новым партисипаторным инструментом государственного управления. ПБ воспринималось инициатором движения, способного стать катализатором изменения гражданской и политической культуры общества (Байоччи, 2005). Это объясняет, почему ПБ получило единодушное одобрение внутри общественных движений, заинтересованных в перераспределении полномочий в обществе, а также некоторых нелиберальных организаций,

заинтересованных преимущественно в действенности структур государственного управления. В 2007 году Даньино назвал это «извращенным» слиянием двух сил, слишком разных для того, чтобы они могли достичь согласия по ключевой повестке дня.

С учетом столь разных целей необходимо было отвлечь чрезмерное внимание от денежных вопросов, поставив их в начало переговорного процесса с гражданами. В этом случае деньги перестают играть роль последнего «привратника» и становятся очевидным объяснением ограничений и потенциала совместно обсуждаемых проектов и политики. Устанавливаются границы, внутри которых могут формироваться и уточняться договоренности между разными действующими лицами, а также согласовываться их противоречивые цели.

Создавая все это, ПБ оказывается в основе трех взаимосвязанных вещей: (1) оно служит двигателем для вовлечения в процесс отдельных граждан (особенно тех, кто не верит в социальное представительство); (2) оно повышает личную ответственность всех участников; (3) оно перемещает людей от «конкуренции за скудные ресурсы» с акцентом на своекорыстные интересы в новые рамки, где они могут создавать общее благосостояние, защищать общие блага; тем самым оно способствует солидарности, сотрудничеству и альянсам между разными социальными группами.

Вот почему в пространстве ПБ деньги обсуждаются на первом этапе всей процедуры, но вовсе необязательно они занимают первое место в миссии ПБ. При таком понимании конкуренция может считаться «приправой» партисипаторного процесса, который становится солидным и привлекательным, но при этом не затмевается его партисипаторный характер: появляется возможность «переставить приоритеты» и переместить маргинальные группы и лица в центр процесса принятия решений.

Подобная перестановка ролей и определение средств лежат в основе ПБ как специфического инструмента обновления демократии и выполнения невыполненных обещаний (Боббио, 1984), служит примером для других практик вовлечения граждан. Выгоды от экспериментов ПБ в сравнении с другими типологиями партисипаторных процессов, в основном, лежат в этой области: ввод новых явных экономических и политических изменений в социальный диалог по вопросам преобразования пространств и услуг, влияющих на качество жизни.

Примером такого потенциального вклада ПБ в другие демократические нововведения является опыт итальянской провинции Лацио. С 2005 по 2009 годы региональное Министерство участия и финансов вложило в крупную программу по поддержке вовлечения граждан в принятие решений в округах и муниципалитетах. Оно делает это посредством происходящих дважды в году сборов проектных предложений, где местные органы власти могут предложить форматы партисипаторных процессов, под

которые региональное правительство также выделяет средства. Помимо обязательных параметров, которым должны были соответствовать предложения, было условие предоставления бюджетных планов гражданам, участвовавшим в ПБ и принимавших политические решения.

Подобное обязательство было нацелено на ввод некоторых типичных для партисипаторного бюджетирования особенностей в другие виды муниципальных партисипаторных процессов планирования и управления. Новые параметры повысили общую прозрачность предлагаемых процессов, а также их «устойчивость», потому что они вынудили местные власти привязывать изменения местной политики и проектов к конкретным бюджетным вопросам и к совместным размышлениям над тем, как увеличить средства для участия.

В качестве примера можно привести небольшой городок Борбона, который принял решение использовать скудный муниципальный бюджет для замены осветительных приборов в общественных местах фотоэлектрическими системами в результате партисипаторного бюджетирования 2006 года. Эта мера позволила увеличить сбережения и средства для партисипаторного бюджетирования в 2007 году (Аллегретти, 2011).

Политико-образовательная оптимизация

Качество и привлекательность ПБ зависят от его способности устанавливать значимую связь между цифрами (средствами и статьями бюджета) и планами (предложениями, которые требуют финансирования). Хотя «бюджет» всегда служит фильтром и своего рода «лакмусовой бумажкой» для любых планов, устанавливая четкие финансовые ограничения и определяя, какие предложения и проекты могут стать реальностью, а какие будут просто добавлены в список пожеланий – в конечном итоге ПБ раскрывает также свой политико-образовательный потенциал. Поддерживается этот потенциал создаваемыми в рамках ПБ условиями «обучение через дела». Граждане и государственные участники лучше справляются с трудностями государственного управления благодаря совместной оценке, обмену размышлениями и пониманием о своих приоритетах.

При таком взгляде ПБ должно быть оформлено как пространство, которое, начиная с акцента на конкуренцию между гражданами с разными идеями, направлено на достижение более широких целей построения сообщества, создания новых социальных связей и отношений взаимного доверия между участниками. С этих позиций ПБ уже не может больше восприниматься как очередная практика, но как «раскрепощающая среда», способная трансформировать другую политику, нацеленную на повышение общего качества территории. Следовательно, ПБ становится «политико-образовательным каналом» трансформации общества и политики с позиции вовлечения гражданского общества.

Вместе с тем политико-образовательный характер ПБ был не сразу понятен и по-разному учитывался при реализации за пределами Южной Америки. В целом игнорировалась позитивная связь между объемом обсуждаемых средств и их способностью быть драйвером для обучения. Многие из первых практик ПБ на Севере и Западе либо игнорировали потенциал ПБ как инструмента «обучение через дела», либо, напротив, делали на него слишком большую ставку, полагая, что вложение ограниченных средств в участие не окажет отрицательного влияния на его педагогические возможности. Во всем мире оформились и распространились минималистские практики ПБ, как это происходит со многими «молодежными» или «школьными» ПБ. Такого рода процессы были во многом задуманы в надежде на то, что они повысят осведомленность гражданского общества и будут развивать активную гражданскую позицию у молодежи.

В начале третьего тысячелетия, когда примеры ПБ с глобального Юга стали замечаться и обсуждаться в Европе с ее самодостаточной политической культурой городского управления, многие местные органы власти были склонны преуменьшать их инновационный потенциал, говоря, что «в этом нет ничего нового». Действительно, идея сбора людей для обсуждения государственных средств и их расходования не нова. Начиная с 1960-х годов, особенно во многих северных и западных странах появлялись многочисленные местные или региональные бюджетные слушания с гражданами. Эти бюджетные консультации обычно сводились к созданию пространства, в котором местная администрация или местные органы управления раскрывали свои планы гражданам или организациям, представляющим интересы граждан. Большинство этих инициатив ограничивались простыми консультациями, были рассчитаны на короткий период времени, появляясь за 2 месяца или даже за несколько дней до утверждения бюджета, и, в основном, сводились к диалогу с организованными участниками процесса.

В этом контексте избранные чиновники, не понимавшие политико-образовательного характера ПБ, нередко отмахивались от него как от некоего «дежавю», заявляя, что «уже давно этим занимаются» (то есть выносят на суд общественности предварительно составленные бюджеты перед их официальным утверждением). Но эти повсеместно распространенные «бюджетные консультации» не могли претендовать на принятие коллективных решений, вытекавших из легитимных партисипаторных процессов, поскольку фактически принимались представительными органами власти, применявшими облегченные партисипаторные методологии в течение короткого периода времени. Этого было совершенно недостаточно, чтобы люди могли тщательно обдумать представленные данные, а затем сформулировать свои контрпредложения.

Новаторство нескольких первых экспериментов в области ПБ заключалось, прежде всего, в организационных методах и сроках. Практики ПБ в

Бразилии (начатые в период укрепления демократии после долгих десятилетий правления диктаторских режимов) были продуманы и выстроены таким образом, чтобы отражать новые социально-экономические реалии, ставшие следствием институциональных перемен периода демократизации. С 1990-х годов партисипаторное бюджетирование в Бразилии формировалось как противостояние от столкновения разных сил в обществе, а также от конфликтов между обществом и институтами власти. Эта практика была задумана как пространство, в котором граждане, традиционно не принимающие участия в политических процессах или принятии важных решений, получили бы возможность выразить свое мнение и проголосовать (Кабан и Липиц, 2018). Изменилось понятие «люди, принимающие решение». Раньше ими были выборные чиновники и всемогущие бюрократы, принимающие решения в традиционной административной иерархии (сформированной вокруг представительной демократии). Теперь же речь шла о смешанной структуре управления, в которой центральное место отводится гражданам.

Вскоре стало понятно: чтобы создать новое политическое пространство, способствующее перераспределению голосов и власти, многое придется изменить как в организации государственных и административных органов власти, так и в способе связи между простыми людьми и политиками, а также государственными ведомствами. Например, в Бразилии были предприняты значительные усилия по перестройке старой практики составления бюджетных планов и реорганизации финансовых департаментов, чтобы они готовили более понятные и прозрачные бюджетные документы. Эти реформы потребовали изобретения новых мест и методов для установления контакта с людьми по месту их жительства, работы или учебы. Гибкая структура пространств для общения, а также новые творческие возможности диалога и коллективного обсуждения породили внутренние административные реформы. К ним относились усилия по выявлению и выработке нового языка и новых форм прозрачности и отчетности с использованием преимуществ мультимедиа, творчества, групп мониторинга, лотерей и т.д.

Город Арещо (в период цикла ПБ 2009 года) был одним из первых (и немногих) европейских муниципалитетов, доказавших возможность воспроизведения некоторых из этих новшеств. Его консультанты (Sociolab) на самом деле предложили создать небольшие фокусные группы для проверки информации, передаваемой гражданам в бюджетных документах. Этот эксперимент завершился полным изменением графики и данных, выбранных для публикации с основной целью – ответить на беспокойство и озабоченность людей, и лишь потом добавить информационные элементы, которые муниципальное правительство до сих пор считает актуальными. Кроме того, таблицы средней стоимости городского оборудования и его техобслуживания были опубликованы в интернете и небольших буклетах, чтобы граждане имели доступ к более четкой информации о возможных

затратах при формулировании предложений в первой части цикла ПБ. Новые эксперименты в области ПБ, проведенные в Бразилии в конце 1980-х годов (еще до известного кейса Порту-Алегри), опирались на три базовых принципа и продемонстрировали лучшее понимание фундаментальных изменений, происходящих в политической культуре и жизни гражданского общества:

1. Организаторы ПБ создавали пространство для совместного принятия решений, потому что понимали: снижающееся доверие к политическим институтам не позволяет привлекать людей к консультациям, и решения по-прежнему принимаются традиционными органами, не соглашающимися делиться своими полномочиями в этой.
2. Эти инициативы формировались таким образом, чтобы быть привлекательными для отдельных людей; их создатели хорошо понимали, что современное общество с недоверием относится к любым формам самопровозглашенной «представительной демократии»; вот почему люди сосредоточиваются на тех форумах, где они могут напрямую участвовать в диалоге с властью, если этого пожелают.
3. Эти инициативы в области ПБ формулировались как циклы, чтобы дать людям возможность поразмышлять, усвоить информацию, разработать свои предложения и все обдумать, прежде чем высказать свое мнение. Эти циклы были начаты задолго до крайнего срока утверждения бюджетов, чтобы дать людям время, пространство для маневра и возможность перестроить программы.

Эти эксперименты по партисипаторному бюджетированию в Латинской Америке в большинстве своем проводились совместно с организациями гражданского общества и новыми институциональными игроками, заинтересованными в исследовании новых способов связи с обществом. Они реализуют структурные реформы, способные улучшить административные методы.

Опыт, приобретенный в процессе первых экспериментов с партисипаторным бюджетированием, их специфические организационные модели и создание «раскрепощающей среды» повысило эффективность процесса и удовлетворенность граждан полученными результатами.

Однако во многих случаях понимание инклюзивных и коллаборационистских корней подобных процессов не вылилось в практическое вовлечение в процессы ПБ простых людей в других регионах, решивших экспериментировать с ПБ, таких как Европа, Африка, Северная Америка, а затем, наконец, и Азия с Океанией. Во многих регионах ПБ стало внедряться по принципу «сверху вниз» – робко, нерешительно и исключительно в виде

экспериментов, при ограниченном финансировании и на небольших территориях. Либо его внедряли в секторах с единой политикой, которая могла меняться из года в год за счет ротации представителей власти. Зачастую мало внимания уделялось надлежащей реализации механизмов совместного принятия решений, а в некоторых странах (например, в Германии) данный опыт понимался исключительно как механизм консультаций, и тем самым ограничивался его политико-педагогический потенциал. Неясно, признавались ли риски и возможный ущерб, который мог быть нанесен политическим институтам, облегченным и практически малоэффективным вариантом ПБ. Для примера достаточно посмотреть на многие варианты бразильского ПБ во втором десятилетии существования этой практики.

Обобщая, многие уроки первых опытов ПБ не были усвоены или, по крайней мере, не были в полной мере перенесены в другие условия или контекст. Тем не менее, один ключевой элемент оставался стержнем новых опытов во всем мире: это дискуссия о понятных и заранее определенных средствах, которая ставилась во главу угла. Тем самым сохранялся присутствующий партисипаторному бюджетированию характер как формы социального диалога и открытой дискуссии о средствах, интересующих широкую общественность, и об их эффективном расходовании ради решения проблем, стоящих перед конкретной территорией.

Влияние итогов: от неудачного внедрения до активного мониторинга

Сегодня всемирное распространение партисипаторного бюджетирования, вне всякого сомнения, сопровождается четким осознанием риска недооценки так называемого «второго цикла» ПБ. Второй цикл можно определить как действия, необходимые для гарантированной реализации успешных предложений (и надзора за этим процессом), выбранных для финансирования во время «делиберативного цикла» ПБ.

Риск недооценки второго цикла явно ощущается, прежде всего, там, где закупки осуществляются медленно (как в Италии), или там, где этот процесс забюрократизирован, что подрывает доверие граждан. С целью практической реализации инициатив некоторые циклы ПБ проводятся лишь раз в два года, чтобы дать время на реализацию ранее одобренных (гражданами и органами власти) проектов. Это нужно для того, чтобы циклы ПБ от начала и до их завершения не накладывались друг на друга, что может осложнить их восприятие и оценку эффективности. Конечно, осуществление ПБ раз в два года может породить множество других проблем: (1) первая состоит в том, что партисипаторный процесс не только не способствует более качественному администрированию, но и вязнет в инертности и медлительности бюрократических процедур, для ускорения которых ПБ отчасти и было взято на вооружение; (2) существует реальная опасность, что жители потеряют из виду циклический характер ПБ как

символ последовательной приверженности правительства идее вовлечения граждан в процесс принятия решений из-за того, что дискуссионные мероприятия нередко оказываются слишком разнесенными во времени. В некоторых других кейсах ПБ, где преследовалась цель снижения риска неэффективности ПБ в деле быстрой трансформации политики и проектов, бюджеты намеренно сокращались (например, в Лиссабоне и Милане) для уменьшения разрыва между ожиданиями, порождаемыми процессом ПБ, и способностью государственной власти осуществить приоритетные проекты, согласованные с гражданами (Порту-де-Оливейра, 2017). У этой стратегии имеются также побочные эффекты в том смысле, что у граждан складывается впечатление, будто власть предрасположена не слишком заинтересована в их участии, и местные органы власти все менее решительно настроены на то, чтобы повышать качество управления.

Вместе с тем, в Бразилии, особенно в начале нового тысячелетия, наблюдалось видимое снижение заинтересованности в быстрой реализации политических и проектных предложений, одобренных через механизм многочисленных практик ПБ (в том числе в некогда образцовом городе Порту-Алегри). Это было одним из главных факторов, негативно влияющих на продолжение ПБ в некогда успешных латиноамериканских городах, и в некоторых случаях, приводящих к поражению на выборах политических коалиций, начавших и утвердивших партисипаторное бюджетирование в прежние годы (Лангелир, 2015).

Стимулирование активной роли граждан в контроле стадий реализации стало важным решением для снижения риска утраты доверия к партисипаторным процессам. Вдохновленные ранее немногочисленными примерами (такими как мониторинговые комитеты в Белу-Оризонти, Бразилия, или наблюдательный комитет Морсан-сюр-Орж во Франции), несколько городов в разных концах земного шара начали увеличивать количество случаев осуществления гражданского надзора и общественного контроля за деятельностью органов власти в связи с реализацией услуг и работ, согласованных во время «планировочного» цикла ПБ.

Некоторые города, такие как Малага, Лиссабон и Милан, начали предоставлять специальные онлайн-инструменты, гарантирующие больше прозрачности и информирующие о ходе реализации и итогах проектов. В Камеруне были созданы «пункты наблюдения за выполнением предвыборных обещаний» по согласованию с негосударственной организацией (НГО) «АССОАЛ» и благодаря вкладу Национальной сети жителей Камеруна.

В Мозамбике такие города как Нампула, Мапуто и Квелимане включили новые пункты в договоры о закупках с целью реализации проектов ПБ, обязывающие девелоперов активно сотрудничать с местными группами партисипаторного мониторинга, состоящими, в основном, из жителей тех районов, где ведутся общественные работы в рамках ПБ (Диас, 2015).

В Кашкайше (Португалия) строительство «Парка поколений» в 2013 году (большой многофункциональный парк) было искрой, из которой разгорел-

ся огонь нового тренда «социального надзора» за реализацией проектов ПБ. В данном случае молодые граждане, предложившие создать парк, потребовали установить камеры, запись с которых можно просматривать в Интернете на сайтах социальных СМИ, чтобы следить за ходом строительных работ. Мэр Кашкайша выполнил это требование, чтобы укрепить доверие молодежи к городской администрации. Этот опыт побудил мэрию постепенно закрепить на законодательном уровне методы прямого вовлечения сторонников проекта и других местных жителей в мониторинг реализации проектов ПБ. Главным результатом этого выбора стало определяющее положение граждан во всей цепочке поставок в рамках партисипаторного бюджетирования, утверждение их права быть главными действующими лицами в новых циклах ПБ (таких как создание правил, оценка осуществимости предложений и оценка общей эффективности ПБ), которое до этого было прерогативой органов власти и их консультантов.

Эти истории говорят о том, что сложности и проблемы редко связаны с одним объектом (бюджетом), но требуют более глубокого понимания и планирования возможностей ПБ, чтобы соответствовать структуре разных госучреждений, их целям и миссиям, определенным законом. Связь между ПБ и чиновничьим аппаратом принципиальна, поскольку может гарантировать соответствие результатов ПБ ожиданиям участников и населения в целом от процесса ПБ. Нужно также согласовывать особенности ПБ с другими процессами общественного диалога, происходящими на той же территории, во избежание конфликтов и дублирования.

Следовательно, сложность разных практик ПБ, в основном, связана с их разными целями и синхронизацией между ними и инструментами их конкретной реализации. Но она также связана с возможностями объединения ПБ с другими партисипаторными процессами, которые могут накладываться и дополнять друг на друга. То есть, сложность также заключается в гибридизации этих процессов.

Сегодня почти невозможно найти ПБ, на которое не оказывали бы влияния другие параллельные формы участия и консультаций внутри одной и той же территории, частично дублирующие ПБ. Обычно наличие партисипаторного бюджетирования сигнализирует о новом «стиле управления», при котором власти по разным случаям консультируются с гражданами, отдавая предпочтение хорошо продуманным решениям при широкой поддержке избирателей. Здесь существует риск, что разные каналы для диалога могут стать источниками противоречий и розни в руках организаторов ПБ вместо того, чтобы вырабатывать и реализовывать согласованные действия местной политической власти. При таком взгляде на вещи граждане, отслеживающие партисипаторные процессы на своей территории, могут стать важными гарантами недопущения несогласованных и конфликтующих друг с другом партисипаторных каналов.

И снова пример Мозамбика заставляет задуматься над сутью проблемы. В городах Мозамбика, где была начата практика партисипаторного бюджет-

тирования, нередко сохранялись так называемые собрания «партисипаторного планирования», ставшие там традицией. Это массовые собрания жителей конкретных кварталов и микрорайонов, играющие исключительно консультативную и часто лишь информационную роль. Сосуществование двух процессов в одном и том же городе (с их разными ролями – совместное принятие решений в случае ПБ и консультативная функция в случае использования инструмента «партисипаторного планирования») вносит замешательство и приводит к разочарованию (Диас, 2015). В этой стране лишь немногие города, такие как Дондо, смогли внести позитивные и прогрессивные элементы экспериментов в области ПБ в ранее существовавшую систему партисипаторного планирования (Кабанн и Дельгадо, 2015).

Уменьшение масштабов и сокращение фондов: какие возможны контртренды?

В последнем Докладе о расширении демократии в мире (Freedom House, 2018) ясно показано, что проникновение формальных демократических моделей идет рука об руку с лишением людей реальных полномочий и снижением интенсивности демократических процессов. Нечто похожее (феномен, который Фанг называет «декофеинизацией» в своем труде 2015 года) происходит при распространении партисипаторного бюджетирования в мире.

Рассматривая более чем 3500 практик ПБ в современном мире, начинаешь понимать, что существует обратная зависимость между ростом числа практик или инициатив ПБ и их повсеместным проникновением, с одной стороны, и финансовыми инвестициями в эти проекты, с другой стороны (Байоччи и Гануза, 2017). Это стало усиливающейся тенденцией, несмотря на два факта:

- (1) к экспериментальной группе присоединились крупные города, как это случилось в Европе с Парижем, Греноблем, Мадридом, Миланом, Болоньей, Лиссабоном, Рейкьявиком, в США – с Нью-Йорком или в Азии – с Сеулом и Чэнду;
- (2) прерывистые эксперименты институционального укрупнения ПБ были проведены в разных странах – например, в европейских провинциях Лацио и Пуату Шаранта, латиноамериканских провинциях Риу-Гранди-ду-Сул и федеральном районе Мехико плюс эксперимент, начатый в 2017 году правительством Португалии.

Как документально доказано такими исследователями как Ив Кабанн (2015, 2002) или Кабанн и Липиц (2018), в начале тысячелетия можно было найти примеры инвестирования от 380 до 400 долларов на жителя в проекты ПБ ежегодно. Процент инвестиционного бюджета варьировался от 20% до

58%, иногда доходя до 100%. А сегодня большинство проектов ПБ могут претендовать менее чем на 10% инвестиционного бюджета. В очень немногих случаях (например, в Кашкайше, Париже или Мадриде) тратится от 27,5 до 47 долларов на человека.

Новые и разнообразные организационные модели ПБ на земном шаре предполагают, что мы движемся в направлении качественного и количественного роста. Это особенно справедливо в случае с Португалией или новой волной проектов ПБ во Франции, где в 2016 году было менее 10 практик, а в начале 2018 года их стало уже почти 100 (см. главы Нельсона Диаса и Жилия Прадо в этом сборнике). Однако, с точки зрения финансов масштабы ПБ уменьшаются, рискуя стать менее целевыми и эффективными с точки зрения их влияния на жизнь общества.

Причины подобных различий меняются в зависимости от условий, но они, похоже, в основном связаны с географическим сдвигом – от преобладания практик ПБ в Южной Америке до 2010 года к их распространению в Европе и Северной Америке в 2018 году. В этом новом контексте большинство практик ПБ сосредоточено в сельской местности или маленьких городах (в качестве примера можно привести Польшу), тогда как городские эксперименты по-прежнему основываются на пилотных проектах в округах или внутримунципальных районах (как это происходит в таких африканских столицах как Дакар, Яунде или Антананариву). Некоторые типологии ПБ особенно слабы с точки зрения финансового обеспечения, как это происходит с молодежным ПБ (распространенном на Иберийском полуострове и в Скандинавии).

В рамках этих процессов, которые легче внедрить с политической точки зрения как раз из-за ограниченных финансовых обязательств, существует распространенное убеждение, будто их образовательная ценность гарантирована, несмотря на скудные средства, поставленные на карту, и нет никакой необходимости включать их участников в более структурированное принятие решений о развитии городских территорий. В действительности бюджетные ограничения различаются от страны к стране и часто требуют от местных правительств творческого подхода к сбору средств и поиска разных источников финансирования, чтобы гарантировать если не рост, то хотя бы преемственность и последовательность в течение года.

Болонья (в Италии) служит интересным примером. В 2017 году этот город выделил на ПБ 41 миллион евро, собранных из разных источников, таких как финансирование децентрализации и техобслуживания муниципальных районов, а также программа финансирования строительства метрополитена PON Metro. Это означало, что выделенные средства могли быть потрачены только определенным образом и на определенные цели. В этом случае средства были предназначены в основном для ремонта плохо используемых зданий и помещений, которые нуждались в обновлении и трансформации в новые коммунальные сооружения. При такой специализированной структуре смешанного финансирования партисипаторное

бюджетирование в Болонье может столкнуться с трудностями поиска надлежащего уровня финансирования в будущем. Эти трудности могут рассердить и разочаровать жителей города, поскольку ПБ в их глазах будет выглядеть скорее как одноразовый эксперимент, чем последовательная политика, на что ПБ обычно нацелено.

Существенные различия между государственными и региональными структурами финансирования могут объяснить некоторые явления, размывающие традиционный образ ПБ как последовательной политики государственных властей на протяжении всего срока их политических полномочий.

Например, в Италии отмена муниципального налога на имущество в 2008 году серьезно подорвала финансовую автономию большинства местных органов управления, что привело к вполне объяснимому закрытию многих экспериментов в области ПБ.

Аналогичным образом можно объяснить решения многих местных органов власти в Азии и Африке, реализующих ПБ, которые все еще сильно зависят от сложных механизмов государственных трансфертов или внешнего финансирования проектов развития. Отсутствие у них финансовой автономии объясняет, почему ПБ в некоторых городах развивающихся стран «прерывается» или реализуется посредством ежегодных механизмов ротации, что каждый год приводит к изменению целевых городских районов. В таких случаях ротация районов, где происходит ПБ, понятна и часто связана с плохой политикой, при которой инвестиции в рамках ПБ выделяются для все новых и новых маргинальных территорий (как это происходит в некоторых городах Мозамбика). Однако подобный механизм ротации может увеличивать риск разочарования среди местных жителей, а также риск снижения педагогического потенциала ПБ. Социальный и культурный капитал, годами накапливавшийся посредством пространств «обучения через дела», гарантируемых в рамках ПБ, может легко исчезнуть. Это повышает опасность разочарования среди граждан, которые не видят повторяющихся циклов ПБ на своей территории.

Трудности, которые испытывают некоторые территории в Африке и многие сельские местности в Европе, не помогают объяснить или даже оправдать «ограниченный характер» партисипаторного бюджетирования в скандинавских странах (Швеции, Норвегии и Дании), где местные органы власти имеют финансовую и политическую автономию.

Медленные темпы развития ПБ в этих странах ставят под угрозу просветительские цели ПБ. Слишком робкие инвестиции средств в ПБ посылают сигнал о том, что ПБ не слишком важно для политического класса, который не относится к нему как к стержневому механизму укрепления отношений между участниками (Синтомер и др., 2013).

Главная опасность подобного восприятия в том, что оно не способствует восстановлению доверия к органам государственной власти. В тех случаях, где власти осмеливались инвестировать больше бюджетных средств в

партисипаторное бюджетирование, граждане были более требовательными и не желали мириться с медленными темпами наращивания средств, выделяемых на проекты, предполагающие совместное принятие решений. К сожалению, сегодня контртренды все еще ограничены.

Небольшие эксперименты были проведены в таких городах как Каминья (Португалия), Санта-Кристина-де-Аро (Испания), Гроттамаре (Италия), Ка-ноас (Бразилия) и в некоторых городах Мексики, находящихся под управлением партии «Морена». Это было сделано для увязывания ПБ с государственными дебатами о расходах и доходах. Дискуссии эти ведутся по поводу секторов, покрываемых муниципальными налогами или средствами, поступающими от государственно-частных партнерств, которые планируют получить компенсации за разрешения на строительство. Хотя эти примеры кажутся немногочисленными и рассредоточенными, они отражают важную общую закономерность: необходимость противостоять общей тенденции сокращения традиционных бюджетов местных органов власти, а также желание использовать методы ПБ для определения для поступающих средств. В этом же направлении в последнее время двигались и более широкие общенациональные программы на Мадагаскаре и в Мексике (где был проведен важный экспериментальный проект в Канане, описанный в данном сборнике). В указанных случаях цель состояла в создании двухуровневой связи между средствами, выделяемыми в рамках новых схем финансирования горнорудных промыслов (в рамках недавно принятой нормативно-правовой базы, улучшающей контроль над лицензионными выплатами горнорудными компаниями), и потенциальной выгодой от ПБ с точки зрения перераспределения средств на территориях с высокой степенью социальной поляризации.

Кроме того, сегодня есть несколько примеров тематического ПБ, где используются специальные отраслевые фонды применительно к разным секторам и вырабатываются политические решения, представляющие интерес для общественности. Такие практики ПБ могли бы напрямую управляться муниципалитетами или отдаваться на аутсорсинг специальным агентствам. Практики ПБ в жилищном секторе (активно внедряемые в Канаде Общественной жилищной корпорацией Торонто, а во Франции – агентством Логопарк Пуатье и Парижским агентством социального жилья) – это интересные примеры, показывающие, что некоторые управляющие считают ПБ действенным методом повышения эффективности своей административной работы. Они реализуют эти практики, используя имеющееся у них пространство для маневра и специальные средства. То же самое происходит с некоторыми государственными и частными школами, а также факультетами университетов, особенно в Аргентине, Франции, Италии и США.

Из этих примеров следует, что ПБ можно представить себе в виде вспомогательного устройства, методологии которого могут быть полезны для разных общественных институтов, независимо от происхождения и характера их финансирования.

Взаимодействие между разными уровнями власти с помощью гибридизации моделей и инструментов ПБ (обычно ограниченных уровнем местных властей) и других методов вовлечения граждан в долгосрочное и среднесрочное планирование могло бы стать хорошей возможностью пополнения бюджета ПБ. До 2005 года основным методом взаимодействия между муниципальными ведомствами и другими уровнями власти в рамках ПБ были обязательные партисипаторные взносы, выделяемые местным властям вышестоящими организациями и властными структурами. Это происходило в Перу (Макналти, 2012) и Доминиканской Республике (Аллегретти и др., 2012), где государственные законы обязывали органы власти разных уровней выделять часть средств на эксперименты ПБ. В 2005 году итальянская провинция Лацио в Италии стала первой административной единицей, поменявшей это одностороннее обязательство и создавшей политические рамки сотрудничества на основе стимулов (с точки зрения возможностей финансирования и обучения), предоставляемых местным властям, приверженным экспериментам с партисипаторными процессами. С этой целью провинция Лацио не только поддержала распространение экспериментов ПБ, предлагая поддержку в обучении и финансировании тем местным властям, которые хотели вовлечь граждан в процесс принятия решений. Был также создан специальный годовой фонд в размере 10 миллионов евро для поддержки небольших муниципалитетов в реализации первоочередных приоритетов, определенных совместно с местными жителями (Аллегретти, 2011). В этом случае Региональное управление с участием граждан провинции Лацио совместно с Региональным министерством экономики, финансов и участия также договорились о процедуре публичного голосования по ПБ. Зарегистрировав свою электронную медицинскую карту, граждане могли в одно и то же время проголосовать за приоритеты своего города и всей провинции.

В 2009 году (как описывает в своей книге Карол Мойковски) польское правительство создало аналогичную схему финансирования на разных административных уровнях (так называемый «Сельский фонд»), чтобы поддержать местные сельские муниципалитеты в их экспериментах по вовлечению граждан в решение бюджетных вопросов.

Эта тенденция оставалась ограниченной до тех пор, пока Министерство финансов Российской Федерации (совместно с Всемирным Банком) не начало реализовывать широкий многоплановый проект по совместному финансированию и организации развития ПБ в нескольких федеральных регионах и муниципалитетах России (эта практика описана в другой главе этой книги).

В 2015 году правительство Шотландии инициировало важные инвестиции для стимулирования ПБ в своих 32 муниципалитетах.

Наконец, в 2017 году три отдельных эксперимента в области ПБ при поддержке правительства Португалии (описанные также в других разделах данного сборника) открыли новые возможности для сотрудничества местных учреждений – школ, университетов, муниципалитетов и общественных организаций – с общенациональными отраслевыми ведомствами.

Другие второстепенные формы сотрудничества между разными административными уровнями (что потенциально могло бы пополнить местные бюджеты, доступные для ПБ) стали появляться в разных регионах мира. Например, с 2009 по 2013 годы Региональное управление участием в итальянской провинции Тоскана приняло участие в совместном финансировании некоторых экспериментов межмуниципального ПБ. Начиная с 2017 года, французский город Гренобль экспериментирует с «двухколейным» ПБ на уровне муниципалитета и метрополии – недавно созданной административной единицы, которой были переданы некоторые права и полномочия, до этого принадлежавшие исключительно муниципалитетам, в рамках децентрализации управления во Франции.

В будущем подобные многомерные эксперименты, наверное, будут умножаться и усложняться, по мере того как децентрализация будет набирать обороты и требовать все больших возможностей от правительств и граждан, чтобы одновременно взаимодействовать в разных пространствах. С 2017 года Министерство образования Португалии в соответствии с постановлением правительства № 436-A/2017 проводит семинары по ПБ в школах. Этот эксперимент мог бы сыграть важную роль в выстраивании вертикали ПБ «сверху вниз» – между местными властями и ведомствами более высокого уровня. Уже имеются помогающие этому процессу технологии: например, сообщества практик, развивающихся вокруг платформы под названием ЕМРАТИА (в Португалии) и «Десидим» (в Каталонии), уже разработали так называемые «многопользовательские» инструменты, направленные на эти виды многоуровневых форм многоканальных партисипаторных практик.

Вдохновляющая прозрачность?

Последний важный вопрос, связанный с расширением ПБ, касается его неблагоприятного влияния на прозрачность государственных бюджетов. В настоящее время, несмотря на разрастающиеся движения в пользу открытого правительства и открытых бюджетов, практики ПБ, похоже, оказывают ограниченное влияние на закрепление новых уровней прозрачности официальных бюджетных документов, а также не помогают гражданам лучше понять сам процесс составления бюджетов.

ПБ нередко воспринимается как «специальный общий котел» или «особая политика», в которой схемы финансирования выведены за рамки общего бюджета. Как таковые, практики ПБ совершенно необоснованно счи-

таются отдельной статьей бюджета, а не серией решений, тесно связанных с основным бюджетом местного или регионального органа власти. С этой позиции прозрачность применительно к процедурам ПБ кажется незначительной «целью», потому что в этом случае лишь небольшая часть средств и управления ими попадает под пристальное внимание, тогда как вся остальная часть муниципального или государственного бюджета остается вне поля зрения общественности.

Сегодня несколько муниципалитетов проводят политику открытых данных при составлении бюджета, и гораздо больше муниципалитетов обязаны по действующему законодательству публиковать в интернете все свои бюджетные документы. Однако эти обязанности или добровольная огласка редко выливаются в действенные усилия государственных властей по разъяснению бюджетных и финансовых документов. Поэтому они не становятся понятнее простым людям. Неспособность повышать компетентность, финансовую грамотность и понимание бюджета еще больше снижает возможности граждан осуществлять надзор и контроль. Лишь несколько практик ПБ (например, в Тайване) развиваются в ином направлении, когда прозрачность и участие граждан вместе улучшают систему управления территорией.

Вышеупомянутая проблема проявляется во многих молодежных практиках ПБ. Хотя во всеуслышание заявляется об их педагогической ценности, участники данного ПБ часто не приобретают новых навыков прочтения и понимания некоторых ключевых элементов бюджетных документов, над которыми они вроде бы работают. Более того, практики ПБ не объединяют усилия с признанными в обществе контрольно-надзорными организациями, отслеживающими бюджетные и финансовые государственные документы. Последние создают удобочитаемые отчеты и благоприятные условия для того, чтобы требовать еще большей прозрачности. В качестве достойных примеров попыток плыть против течения можно привести ежегодные брифинги о бюджетном выборе, которые готовятся организацией «Социальная справедливость Ирландии», или кампанию «Sbilanciamoci! (Давайте увидимся!)» в Италии.

Наблюдаются и робкие попытки повлиять на прозрачность бюджета посредством ПБ. Можно упомянуть один конкретный случай ПБ 2014 года в Португалии, когда португальский филиал «Трансперенси Интернэшнл» (ТИАС) разработал впервые в мире Индекс муниципальной прозрачности (ИМП) (Таварес и др., 2015). В первой версии ИМП высокой оценки удостоились лишь немногие португальские города с постоянной практикой ПБ. Было заявлено, что ПБ был просто механической констатацией приверженности местных властей принципу прозрачности, хотя в действительности их деятельность не становилась более прозрачной (Аллегретти, 2018). Лишь в третьей версии ИМП рейтинг городов с ПБ повысился, да и то лишь потому, что ИМП подстегнул дебаты в СМИ.

Негативная огласка мотивировала дискуссии о ПБ, которые затем отразились на работе практик под названием «Португалия Партисипа». Дискуссии были явной попыткой разрекламировать ПБ в качестве «раскрепощающей среды», инициирующей другие реформы по повышению прозрачности в работе местных властей.

С 2017 года во время учебных семинаров по наращиванию потенциала и развитию компетентности, организованных Сетью партисипаторных муниципалитетов (СПМ), дискуссии об ИМП стали происходить постоянно. Сотрудничество между ТАС и португальскими муниципальными органами управления улучшилось до такой степени, что многие местные органы власти, взявшие на вооружение ПБ, поручили своим сотрудникам проанализировать и улучшить политику, оцениваемую ИМП. Вследствие этого сотрудничества произошли конкретные изменения. Например, улучшились некоторые муниципальные сайты (начиная с города Валонго) с целью повышения прозрачности и отчетности.

Но все же еще можно многое сделать для улучшения публичного понимания документов, публикуемых в интернете, и их объединения с гражданскими кампаниями за повышение финансовой и бюджетной грамотности.

Взгляд в будущее; открытый вывод

Приведенные размышления подталкивают нас к выводу о том, что при планировании партисипаторного бюджетирования больше внимания нередко уделяется теме участия, а не принципиальным бюджетным вопросам, что приводит к перекосам и отсутствию сбалансированности во многих аспектах. Следовательно, в будущем повышенное внимание следует уделить гарантиям реального «масштабирования» партисипаторного бюджетирования с точки зрения качества и количества посредством более тщательного и критичного подхода к бюджетным вопросам. Это нужно не только для того, чтобы избежать риска утраты привлекательности ПБ для граждан, но, и чтобы избежать снижения его демонстрационного потенциала (не говоря уже о его воздействии на структурную государственную политику). Нужно сделать еще больше, чтобы ПБ в полной мере раскрыло свой потенциал в качестве сильного инструмента государственного управления. Прежде всего, для раскрытия огромного потенциала ПБ необходимо отказаться от «логики эксперимента», которая до последнего времени ограничивала многие практики ПБ так называемым «пилотным режимом».

История ПБ насчитывает 30 лет, и опыт показывает высокий уровень приспособляемости этого механизма к разным условиям и сосуществованию с другими партисипаторными инструментами. В большинстве мест партисипаторное бюджетирование также доказало, что граждане способны принимать качественные и взвешенные решения, вести себя как ответст-

венные люди перед лицом юридических и финансовых ограничений. Особенно это заметно в тех случаях, когда солидарность нужна для уязвимых групп населения, когда предоставляется верная и детальная информация, а также используются проверенные методы голосования.

В такой обстановке совершенно неоправданно сохранять практики ПБ, ограниченные скудными финансовыми (нередко еще и сокращающимися) средствами, и при этом отказываться от его вклада в решение более масштабных и структурных проблем, не ограниченных отдельными городскими территориями.

Единственное приемлемое оправдание сохранения ограниченных и «облегченных» масштабов ПБ – это жесткие финансовые ограничения в таких странах как Греция или некоторые страны Азии и Африки, где схемы децентрализации все еще слишком разбалансированы, а автономия местных органов власти подрывается авторитарной властью. Тем не менее, даже в аналогичных условиях можно найти примеры решительных действий местных властей, начинавших дискуссии по принятию совместных решений по бюджетным вопросам. Один из таких примеров – практики ПБ в Тунисе во время переходного политического периода с 2013 по 2016 год. Следовательно, там, где присутствует меньше административных ограничений, нет никакого оправдания маргинальным практикам ПБ; единственное объяснение – это отсутствие политической воли государственных чиновников, не желающих отказываться от части своих полномочий.

Сегодня «конкурентное» измерение ПБ определено важно для того, чтобы сделать его привлекательным, но оно должно считаться временной мерой. Как следует из расширяющегося опыта, существуют многочисленные способы укрепить солидарность и принимать решения, учитывающие потребности наиболее уязвимых групп. Например, нужно работать над разными методами голосования, способствующими созданию альянсов социальных групп и проведению неформальных мероприятий (таких как неформальные транспортные или пешие туры по городу), помогающих преодолеть невежество граждан относительно крупных территорий своих городов.

Новый взгляд на ПБ как пространство для более справедливого перераспределения средств требует отказа от преобладающих сегодня моделей ПБ. Их можно охарактеризовать как «ПБ без финансового покрытия», потому что они ограничивают предложения и средства, не давая возможности полноценной реализации инициатив. С их помощью едва ли можно финансировать постройку целого здания. Бюджетные ограничения конкретного ПБ определяют его способность быть (или не быть) действенным инструментом для уменьшения социального неравенства (Аллегретти, 2012).

К сожалению, финансовые и бюджетные ограничения оказывают влияние на формирование многих практик ПБ и их способности вскрывать раны

общества, добиваясь социально-политических перемен. Преодолеть эти ограничения можно, но для этого необходимо избегать применения ПБ лишь к традиционным денежным средствам, находящимся в распоряжении административной единицы (традиционный бюджет задумывался как мешок денег, накапливающихся за счет местных налогов, платы за обслуживание и трансфертов из бюджетов другого уровня).

В действительности ПБ могло бы последовательно наращиваться только применительно к более крупным денежным авуарам, отражающим совокупное состояние целой территории. Они складываются из градостроительных компенсаций за разрешения на строительство, зарубежной помощи и дохода государственно-частных партнерств, а также средств, собираемых при помощи «краудсорсинга» и других творческих методов. Применение методов ПБ к более широкому набору средств означает обновление ПБ и выход его за рамки первоначальной модели создания гибридных экспериментов. Гибридные модели ПБ смешивают онлайн- и офлайн-инструменты, используют разные каналы установления связи с людьми и вовлечения в процесс разной целевой аудитории вокруг самых разных простых и сложных вопросов. Подобная гибридизация моделей и инструментов, конечно, усилится, когда администрации разных уровней начнут взаимодействовать друг с другом.

Сегодня ПБ, вне всякого сомнения, не может быть действенной в отрыве от других партисипаторных механизмов; просто иначе не удастся решить финансово-бюджетные задачи. Политическая среда, в которой действует ПБ, может быть представлена в виде «партисипаторных экосистем», где разные каналы партисипаторной политики и инструментария объединяются для совместного принятия решений по разным вопросам, представляющим общественный интерес.

Эти на первый взгляд утопические идеи уже начинают реализовываться в некоторых городах мира. В 2013 году Каноас (Бразилия) начал экспериментировать с так называемой «партисипаторной системой». Ее цель заключалась в объединении нескольких различных и уже действующих партисипаторных схем в одну систему, чтобы использовать эффект синергии (Занандрес, 2016; Префектура Каноас, 2015) и оптимизировать их совместное влияние на качество управления местной экономикой. Сегодня разные города (такие как Лиссабон, Кашкайш и Милан) пытаются объединить разные партисипаторные инструменты вокруг своих практик ПБ. Эти системы пока еще находятся на заре становления. К сожалению, они по-прежнему излишне технологичны и зависят от вмешательства институтов власти, которые почти полностью формируют их и предопределяют их качество. Эти эксперименты могут принять очертания «экосистем», только если разные действующие лица (такие как общественные движения, исследовательские центры и другие группы граждан) будут играть в них более активную

роль: мобилизуя людей, структурируя информацию, отслеживая результаты, поддерживая, оценивая и, в конечном итоге, даже частично руководя взаимодействием между разными участниками и инструментами социального диалога. Чтобы это случилось, важно оценивать и инициировать работу низов, а также настаивать на ключевой роли негосударственных организаций. Немногие города начали над этим работать. Например, муниципалитет Кашкайша (Португалия) выпустил уже два издания буклета под названием «Кашкайш участвует», где собраны интервью и рассказы об успехах ПБ, о которых поведали участники этих процессов.

Муниципалитет Гренобля (Франция) издал пособие по внедрению ПБ для простых горожан. В этой книге подробно описаны предложения, нацеленные на людей, желающих участвовать в процессе ПБ.

Когда вклад разных общественных и институциональных действующих лиц будет признан и по достоинству оценен, практики ПБ будут все более походить на экосистемы. При таком подходе ПБ является не просто инструментом местной администрации, а механизмом, который предлагает альтернативные модели развития и позволяет переосмыслить план «Право на город для всех».