

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, наделения 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

От авторов

Авторы признают, что размышления, которыми они делятся в данной главе, стали возможны благодаря проекту «Enabling Multichannel Participation Through ICT Adaptations – EMPATIA» (Многоканальное участие через адаптацию информационно-коммуникационных технологий (ИКТ)), финансируемому научно-исследовательской инновационной программой «Горизонты ЕС 2020» по Соглашению о гранте №687920. Данная глава — не итог систематического исследования, она опирается на источники и размышления, связанные с личным, научным и профессиональным опытом авторов. Особая благодарность членам группы ViPart (Гиоргио Питтелле, Саре Ваккари и Джулии Барбьери), которые внесли большой вклад в исследование, а также его перевод и подготовку инфографики. Подробные результаты этой научно-исследовательской работы (данные и инфографика), начатой с этой статьи, будут обновляться на сайте www.bipart.org/hopefordemocrasy. И мы продолжим нашу работу ради расширения знаний о практиках ПБ в Италии и воздействии проекта «Надежда на демократию».

Партисипаторное бюджетирование в Италии: навстречу эпохе Возрождения?

Стефано Стортоне и Джованни Аллегретти

Вступление

За последние пять лет в Италии произошли многочисленные изменения с точки зрения жизни гражданского общества и политического расклада сил. С 2013 года, когда лидером национальной политической сцены стало «Движение пять звезд» (или M5S), которое получило на выборах 25,5% голосов,¹ в Италии произошли большие перемены. Этот сдвиг был закреплен на недавно прошедших выборах, где M5S набрала уже 32,7% голосов²). Выборы, по итогам которых нельзя было сформировать национальное правительство большинства, привели к разному раскладу сил на местном и региональном уровнях. Они подтвердили продолжающиеся в обществе перемены, исход которых все еще непредсказуем, но которые могут оказать большое влияние на будущее участия граждан в управлении и будущее практики партисипаторного бюджетирования (ПБ).

ПБ в Италии начало возрождаться. В последние пять лет здесь действительно возрос интерес к демократическим инновациям, основанным на расширенном участии гражданского общества, выходящего за рамки традиционных форм простых консультаций. Число инициатив в области ПБ за этот период существенно выросло. Кроме того, появляются новые типы практик с параллельным совершенствованием качества процессов, например, ПБ в школах. Вне всякого сомнения, начавшемуся возрождению способствовали политические изменения, тем более что введение прямой демократии является центральным пунктом политической платформы M5S. Это побудило и другие политические силы на местном и национальном уровне уделять внимание проблематике участия граждан в государственном управлении, а также поддерживать новые эксперименты, призванные содействовать демократическим новшествам (Джианола, 2018).

¹ Речь идет о выборах в Нижнюю палату Парламента: 47 партий баллотировались на выборах, но 37 набрали менее 1% общего числа голосов.

² В Нижнюю палату Парламента баллотировалось 28 партий, и только 9 набрали более 1% голосов. M5S значительно опередила Демократическую партию (18,7% голосов), а также правую партию «Лига Севера» (17,4%).

Один из примеров – это усиление и расширение Закона об участии граждан в управлении, принятие которого лоббировалось Демократической партией по итогам национальных выборов в феврале 2013 года.³

Изменения на международной арене также повлияли на перемену настроений политических сил Италии в отношении ПБ. Недавно Париж и Мадрид, вслед за другими крупными городами Европы и Америки (такими как Лиссабон, Рейкьявик и Нью-Йорк), стали инвестировать в ПБ. Это воодушевило итальянцев на реализацию важных инициатив более крупного масштаба – например, в Милане (2015 и 2017 годы) и Болонье (2017 год). Третий фактор, сыгравший важную, хотя и менее значимую, роль в умножении количества итальянских ПБ – в крупных метрополисах и более мелких муниципалитетах – это распространение новых технологий поддержки партисипаторных процессов.

В частности, открытые для пользования на безвозмездной основе платформы, реализованные в рамках таких проектов как EMPATIA (проект уровня ЕС со штаб-квартирой в Португалии) или CONSUL (со штаб-квартирой в Испании) облегчили муниципалитетам задачу вовлечения большего числа граждан при сохранении издержек на низком уровне. Это подстегнуло пересмотр организационной методологии экспериментов в области ПБ в соответствии с гибридными моделями, где смешиваются онлайн-овые и традиционные (оффлайн-овые) каналы вовлечения граждан.⁴

В свете растущего числа местных администраций, реализующих процессы ПБ, а также большего территориального размаха ПБ, можем ли мы с уверенностью говорить, что мы являемся свидетелями ренессанса ПБ в Италии? Основной вопрос данной главы состоит в следующем: были ли эксперименты в области ПБ последних пяти лет новой волной? Если это так, то каковы их характерные особенности и форма? И в каком направлении они развиваются?

В первом разделе этой статьи мы вкратце вспоминаем историю ПБ в Италии (которая уже широко освещалась в предыдущих изданиях книги).

Во втором разделе мы проанализируем основные изменения, которые произошли с 2013 года, с помощью собранных данных, наглядных примеров и посредством раскрытия некоторых конкретных новшеств, характеризующих новый сценарий – от роли новых технологий до эволюции методологии и интернационализации дебатов по ПБ.

³ Срок действия регионального закона 69 от 2007 года формально истек 31 декабря 2012 года. Согласно данному закону, ПБ провозглашено экспериментом, который необходимо оценить, чтобы затем продолжить его или внести поправки. После тяжелого периода, когда казалось, что региональное правительство не заинтересовано продолжать эксперимент, мартовские выборы (на которых M5S значительно укрепило свои позиции) вдохнули новую жизнь в дебаты по поводу этого закона. Они привели к утверждению Регионального закона 46 летом 2013 года, после чего он был усилен некоторыми обязательствами регионального правительства относительно участия граждан, что вытекает из обязательных процедур публичных дебатов относительно региональной инфраструктуры.

⁴ См.: empatia-project.eu и consulproject.org.

Возникновение и первые трансформации ПБ в Италии

Зарождение ПБ в Италии датируется 1994 годом — это произошло в городе Гроттомаре (население 15 000 человек) на побережье Адриатики. Именно там имел место длительный и успешный опыт партисипаторного управления с вовлечением граждан во многие и разные аспекты территориального планирования, и даже в построение государственно-частных партнерств (Синтомер и Аллегретти, 2009). Однако ПБ как распространенная практика начало набирать обороты только с 2002 года, когда большая группа прогрессивных членов городского совета, активистов и ученых, связанных с левыми партиями, НКО и общественными альтер-глобалистскими движениями, приняли участие во Втором всемирном социальном форуме в Порту-Алегри (ВСФ). Их усилиями партисипаторная повестка снова стала главным стержнем национальной политики. Во время ВСФ был принят Устав нового муниципия самоуправления и создана одноименная организация «Сеть нового муниципия» (*Rete del Nuovo Municipio*, или RNM).⁵ Если говорить о ключевых принципах Ольборгской хартии по закреплению процессов Повестки 21 и, в более широком смысле, о других новых формах прямой демократии, то сеть RNM сыграла важнейшую роль в запуске альтер-глобалистских политических мер. С этой точки зрения практики ПБ были выбраны как своего рода метафора возможного политического сдвига. В то же время Сеть нового муниципия сыграла ключевую роль в подготовке первого регионального закона о партисипаторных практиках в Тоскане, а также в принятии некоторых местных финансовых регламентов в регионе Лацио и в провинции Милан (Аллегретти, 2011; Флоридия, 2013). Инициативы и эксперименты в области участия граждан процветали в Италии с 2002 по 2009 годы отчасти благодаря ряду новых инструментов и планов содействия комплексному развитию, которые стимулировались схемами финансирования со стороны итальянского правительства и Евросоюза. ПБ хорошо вписывалось в этот контекст, начавшись с нескольких первопроходческих опытов, а затем набрав обороты, наполнившись новым содержанием и приобретя новые формы.

Первое поколение практик ПБ сформировалось между 2002 и 2005 годами и включало примерно 16 опытов в малых и средних административных образованиях, таких как Пьеве-Эмануэле, несколько районов Венеции и Рима (Синтомер, Херцберг и Рёке, 2008). Эта волна новых опытов во многом вдохновлялась идеологией, стержнем которой было стремление повторить и адаптировать опыт Порту-Алегри, провозгласив его «демократизацией демократии». В этом была главная цель.

Вскоре после этого начался бум второй волны опытов ПБ 2005-2010 годов. Более реалистичное по характеру и менее амбициозное по целям, это поколение практик ПБ (включая опыты разных партий и даже некоторых

⁵ См.: nuovomunicipio.net

консервативных политических сил) стимулировалось растущим интересом мирового сообщества и финансово-правовой поддержкой, предоставляемой международными программами сотрудничества и развития на разных уровнях.

Первое семейство стимулов для развития этой новой волны практик ПБ было заложено в транснациональных программах 2004-2005 годов, которые были нацелены на закрепление взаимного обучения и институционального обмена. Например, схема финансирования Евросоюза URB-AL предполагала софинансирование европейских и латиноамериканских городов для реализации совместных проектов по оценке ПБ и внедрения экспериментальных форм обучения через реальную деятельность. В частности, так называемая «Сеть №9» («Network n. 9») сосредоточила свою деятельность на теме «местные финансы и партисипаторное бюджетирование». В нее вошло более 30 местных администраций Италии плюс несколько гражданских и научных организаций, многие из которых уже были объединены членством в сети RNM.

Вторая группа стимулов стала следствием импровизированных правовых инструментов, взятых на вооружение регионами Лацио и Тоскана. В Лацио с 2005 года проводилась политика содействия партисипаторным практикам, а в последующие годы (с 2006 по 2009) власти региона призывали местные органы управления начать двухлетний цикл финансирования партисипаторных процессов на местах (Аллегретти, 2011). В то время ПБ опробовали более 150 муниципалитетов, чтобы получить доступ к средствам в размере 900 тысяч евро для поддержки организации процесса. Кроме того, 10 миллионов евро в год было выделено для совместного финансирования первоочередных проектов, утвержденных в рамках каждого процесса. Наверное, самый интересный аспект этого эксперимента заключался в том, что в 2006 году региональный министр финансов и участия предпринял первую попытку масштабирования ПБ на региональном уровне. Была зарезервирована относительно небольшая сумма в 5 миллионов евро в год, которая должна была распределяться гражданами через гибридную общественную структуру (состоящую из произвольно выбранных от разных районов региона граждан). Эта структура отвечала за выбор приоритетов для их включения в региональную политику (образование, окружающая среда, новая энергетика и т.д.) по принципу годовой тематической ротации. Регион Лацио также поддержал распространение онлайн-новых инструментов: например, был проведен эксперимент с некоторыми участками для голосования на местном уровне, где граждане могли проголосовать по номеру медицинского полиса одновременно за местные и региональные приоритеты.

В том же году (2005) Тоскана сделала шаг в направлении закрепления за гражданами права на участие в управлении местными бюджетами. Были начаты широкие дискуссии с целью коллективного обсуждения и пересмотра содержания первого Закона об участии, который был принят за основу в 2007 году. Закон предусматривал создание независимого регионально-го агентства, ответственного за вопросы участия (*Autorità per la Garanzia e la Promozione della Partecipazione*, APP), целью которого является отбор, поддержка и мониторинг партисипаторных процессов на территории региона. Закон также регулировал проведение так называемых «публичных дебатов» – партисипаторного механизма, созданного по образцу и подобию французской практики 2002 года и задуманного для вовлечения граждан в планирование и осуществление крупномасштабных общественных работ. Вскоре закон стал образцовым примером подхода к ПБ на международном уровне, что побудило другие провинции Италии пойти по стопам Тосканы. Например, аналогичный закон был утвержден в 2010 году в провинции Эмилия-Романья.

Благодаря закону Тосканы в период с 2008 по 2012 годы 24 процесса из 40 заявленных были утверждены для софинансирования агентством APP. Сильная методология, введенная Агентством APP (единовластный орган управления ПБ до реформы 2013 года), привела к тому, что большая часть всех практик ПБ опиралась на одинаковый делиберативный подход, опирающийся на случайный отбор граждан для формирования групп принятия решений, а также методологию по типу Всемирного кафе (*World Café*) для обсуждения предложений (Пиччи, 2012). Интересно, что это породило волну экспериментов, организуемых разными заведениями (школами, межмуниципальными ассоциациями, горными сообществами, консорциумами по восстановлению болотистой местности и т.д.), которые начинали экспериментировать с ПБ, демонстрируя его возможности при разных масштабах территориального управления и планирования. С другой стороны, многие из этих практик были нестабильными из-за отсутствия политической поддержки, став в итоге «промежуточной формой», сильно зависящей от схем совместного финансирования с провинциальными властями (Феста и др., 2013).⁶

До 2013 года большинство экспериментов в сфере ПБ было сосредоточено в регионах Лацио, Тоскана и провинциях, находящихся под управлением левых коалиций (таких как Эмилия-Романья и Милан). В тот период крайне

⁶ То есть после 2013 года вновь назначенный Совет директоров региональной администрации Тосканы решил принять участие в совместном финансировании лишь небольшого числа практик ПБ, которые уже были начаты и смогли доказать способность существования независимо от внешних средств. Последние должны были использоваться, в основном, для качественного обновления методик и (как это недавно произошло в городе Кампи-Бизенцио) создания сетевой системы координации с другими процессами социального диалога в том же регионе.

левая коммунистическая партия – Рифондационе Комуниста (Rifondazione Comunista) – была главным спонсором ПБ среди местных администраций, олицетворяя собой альтер-глобалистский подход к ПБ. Более того, небольшая, но хорошо организованная, сеть кооперативов, вспомогательных агентств и посредников в разрешении конфликтов начала мощный рост в нескольких регионах страны, вдохновленная созданием специальных магистерских степеней и финансированием многих партисипаторных процессов. В период с 2005 по 2010 годы значительно увеличилось число областных центров, реализующих ПБ – Модена, Парма, Реджо-Эмилия, Ареццо и Бергамо (Синтомер и Аллегретти, 2009), и сетевые усилия оказались крайне эффективными в деле распространения, «перекрестного опыления» и диверсификации методик.

Оборотной стороной медали этого резкого роста числа практик ПБ в Италии, вне всякого сомнения, было то, что под вывеской ПБ было начато несколько некачественных процессов. Обязательства политиков в части развития и финансирования практик ПБ на ежегодной основе оказались уязвимы, особенно в регионах Лацио и Тоскана, где их количество было искусственно раздуто из-за доступности целевых государственных средств. Это второе поколение ПБ также ознаменовало собой сдвиг от идейного подхода левых партий с ориентацией на модель и дух Порту-Алегри в качестве отправной точки к более формальному и идеологически нейтральному подходу. Эта динамика предвосхитила рождение третьего поколения процессов ПБ, которые методически поддерживались научными и учебными заведениями или профессионалами ПБ. Это поколение ПБ еще больше ориентировано на достижение высокого качества совещательной составляющей, представляя ПБ, скорее, как «инструмент государственного управления» в период социально-политической неопределенности, чем как метафору «еще одного возможного способа ведения дел». Вышеупомянутый сдвиг почти совпал по времени с мировой научной тенденцией, связанной с появлением интереса к практикам совещательной демократии, которые в некоторых случаях шли вразрез с более партисипаторными подходами к демократии. В Италии основные исследования по совещательной демократии и мини-публичным органам были проведены Луиджи Боббио (2013) в Туринском университете и Родольфо Левански (2016) в Болонском университете. Их работа внесла большой вклад в формирование конкретной модели ПБ, которая была призвана обеспечить более высокий уровень совещательного процесса. В этой модели используются простые выборки граждан, которым предлагается обсудить разные проекты и альтернативные решения в рамках собраний, организуемых экспертами. Эти стадии чередуются с другими, построенными по принципу «открытой двери», где все граждане, проживающие на конкретной территории, имеют право участвовать, выдвигать предложения и голосовать. Эталоном этой модели

послужил муниципалитет Капаннори в Тоскане (население – 46 000 жителей), который в 2012 году организовал ПБ таким образом, что привлек внимание СМИ и проложил путь к аналогичным экспериментам в других регионах страны.

Вышеупомянутый ажиотаж на какое-то время сделал Италию главной всемирной лабораторией практик ПБ.

Но вместо того, чтобы стать экспериментальной площадкой для запуска нового поколения ПБ, Италия вступила в период угасающего интереса к ПБ – в основном, из-за отсутствия способности творчески переработать связи между партисипаторными практиками и оскудевающим политическим ландшафтом, который их породил. Отсюда в целом консервативный разворот на местных и региональных выборах, в том числе в Лацио и Милане, и некоторые структурные изменения в схеме местного финансирования (такие как отмена муниципального налога на недвижимость в 2008 году). Эта динамика привела к стремительному упадку количества и глубины проникновения опытов ПБ, аналогичного тому, который имел место в Испании после падения социалистического правительства Сапатеро. Как следствие, в 2011 году количество практик ПБ резко снизилось до 10 или около того, и многие из них по-прежнему были сосредоточены в Тоскане. В рамках этого сценария упадка в муниципалитете Канеграте (население – 12 500 человек) появилась новая модель ПБ. В этом городе региона Ломбардия ПБ возродилось на пепелище опыта Пьеве-Эмануэле, где местные власти вознамерились вдохнуть новую жизнь в метод, опробованный в Порту-Алегри, но включить в него также методические и технологические новшества, предложенные Центром исследования партисипаторной демократии (Centro Studi per la Democrazia Partecipativa или CSDP). Был разработан довольно простой, но крайне впечатляющий механизм конкуренции идей: предложения, пользующиеся наибольшей поддержкой, продвигаются на стадию оценки, а затем выставляются на общее голосование. Преследовалась двоякая цель: стимулировать граждан (в первую очередь, авторов каждого предложения) наладить диалог со своими соседями, а также связать предложения наиболее активных граждан с консенсусом, достигнутым в их сообществах, как средство измерения их представительности. В рамках этой схемы собрания жителей были заменены индивидуальными бумажными и онлайн-овыми анкетами, которые мог заполнить любой желающий. Результаты, достигнутые двухлетним экспериментом (в 2011 году его участниками были 9,9% населения, что на 4,8% больше, чем в 2010 году), и эффективная деятельность по распространению этого опыта привлекли к ПБ в Канеграте большое внимание (Амура и Стортоне, 2010). В итоге эта модель была взята на вооружение местными властями других городов и регионов.⁷

⁷ Муниципалитеты Чернуско-Ломбардоне (Ломбардия) и Кашина (Тоскана), а также провинция Пезаро-Урбино (Марке).

Этот успех также побудил CSDP разработать программную платформу под названием «BiPart» для одновременного управления несколькими партиципаторными процессами на всех этапах, и тем самым поддержать этап сбора идей более передовым и легким способом, чем бюллетени для голосования, которые применялись в Канеграте.

Благодаря программной платформе предварительная стадия сбора и фильтрации предложений резко изменилась; теперь этот механизм распространялся при поддержке интернет-инструментария, процедура аутентификации которого усиливает безопасность,⁸ хотя при этом приносятся в жертву личные отношения и общение между участниками. Другие практики ПБ в Италии взяли на вооружение эту платформу,⁹ тем самым предпочитая сдвиг в направлении гибридных моделей ПБ с комбинацией онлайн-овых и традиционных механизмов.

Этим опытам в области гибридных практик ПБ предшествовали другие эксперименты и другой прототип интернет-платформы для ПБ 2008 года.¹⁰ Платформа под названием Quimby была также задумана для сбора рекомендаций и предложений граждан и их ранжирования в соответствии с уровнем поддержки. Впервые она была проверена в рамках ПБ 11-го района Рима. Платформа Quimby действительно была первопроходческим проектом для того времени, и, возможно, по этой причине эксперимент не смог пустить глубокие корни и распространиться. Упадок ПБ в национальном масштабе тоже не подогревал интерес к данной платформе.

Недавняя технологическая и методологическая эволюция итальянских ПБ во многом обязана модели Канаграта, которая возникла одновременно с моделью Капаннори, будучи ее диаметральной противоположностью. Фактически, хотя первая основывалась на широком вовлечении граждан с самого первого этапа планирования и фильтрации предложений (в том числе, посредством появившихся интернет-технологий), вторая опиралась на выборку граждан для их вовлечения в процесс. При этом во втором случае в основном использовался качественный совещательный аспект на основе личных встреч — тем самым не требовалось широкого участия ответственности на этапе планирования предложений. Более того, в отличие от Канеграте, Капаннори попытался снизить роль организаций гражданского общества в пользу прямого вовлечения «простых граждан». Несмотря на

⁸ Программные средства предполагали продвинутый процесс регистрации граждан, удостоверяя подлинность каждого аккаунта путем проверки ИНН пользователя и отправления СМС для подтверждения на мобильный телефон пользователя (Стортоне и Де Синдио, 2014).

⁹ За несколько лет (с 2012 по 2015 годы) BiPart сумел вырасти и обеспечить поддержку семи практик ПБ, включая города Турин, Монца и Фаэнца, а также провинции Пезаро и Урбино, где программная платформа была необходима для управления всем процессом. См. <https://bipart.org>

¹⁰ Платформа Quimby была создана после общенационального призыва к реализации проектов Министерством научных исследований и технологий, которое помогло разработать первую национальную платформу электронной демократии.

эти различия, обе модели делали ставку на совместное принятие решений, отказываясь от консультативного подхода к участию, преобладающего в других странах (таких как Германия), и наделяя граждан правом решающего голоса при выборе приоритетов финансирования. Обычно это делается посредством электронного голосования.

Недавние изменения и их главные драйверы

С 2013 года происходит постепенное возрождение ПБ в новых политических реалиях, при поддержке других сил и благодаря диверсифицированному использованию интернет-инструментов и социальных СМИ в политической и гражданской сферах.

Новая политическая география как катализатор?

К сожалению, любое малейшее изменение в географии ПБ может быть частично связано с расширением и консолидацией электоральной базы М5S. С 2013 года эта партия упрочивает свое положение на федеральном и местном уровне, победив в 45 муниципалитетах, включая такие важные города как Рим и Турин (2016 год). Для многих членов городских советов и активистов М5S практика ПБ — один из главных козырей, наряду с референдумами без кворума. И его присутствие в инициативах местного правительства (предложениях, институциональных опросах и т.д.), а также в дебатах, ведущихся в социальных СМИ, становится все более заметным в последние пять лет, хотя «взаимное подражание» среди конкретных практик, к чему призывает М5S, происходит значительно медленнее.

Даже если процесс трудно отслеживать из-за отсутствия конкретных исследований,¹¹ это сближение разных позиций защитников партиципаторной практики для содействия новой волне экспериментов в области ПБ — нечто новое в итальянской политике, если сравнивать ее с прошлым десятилетием. В нескольких городах избранные члены партии М5S активно защищали и поддерживали ПБ, иногда преодолевая сопротивление правящего большинства, помогая усилить подчас маргинальные компоненты левых коалиций, которые оказывались более приверженными борьбе за старт и дальнейшее расширение экспериментов в области ПБ на местном уровне. Эксперименты Турина, Монцы, Милана и Болоньи в области ПБ были отчасти следствием заинтересованности руководства М5S в закреплении на законодательном уровне запуска инициатив в области ПБ и его стремления расширить сферу своего влияния.

Центральное место, которое ПБ занимает в политической платформе М5S с точки зрения масштаба и влияния, наверное, больше всего ощущалось на Сицилии. В 2014 году партия М5S внесла поправку в региональное положение

¹¹ Например, в недавно опубликованных книгах о ПБ — Бенедиктер (2018) и Базоли (2018) — об этом ничего не говорится.

ние о местных финансах, согласно которой каждый год минимум 2% региональных фондов, выделяемых муниципалитетам, должны распределяться по итогам консультаций с гражданами, осуществляемых посредством разных форм партисипаторной демократии. Предварительные результаты принятия этой поправки, потенциально затрагивающей 390 муниципалитетов, получающих ежегодно на разные цели примерно 7 миллионов евро, противоречивы. На самом деле более 75% муниципалитетов уже внедрили партисипаторные процессы, а термин «партисипаторное бюджетирование» теперь является частью политических дебатов на Сицилии и, в целом, в Южной Италии. Однако, в отличие от Тосканы, Лацио и Эмилия-Романья, в сицилийском законе нет положения о финансировании этих процессов местными правительствами, которые расценивают их больше как бремя, чем как новую возможность. Без тщательного контроля качества процессов и помощи в обучении и организации многие инициативы опираются на упрощенные и чисто консультационные инструменты, что едва ли совместимо с духом истинного процесса ПБ (предложения передаются по электронной почте, на общественных собраниях присутствует 1-2 человека и т.д.). Более того, в ситуации, аналогичной той, которая имеет место в Польше с фондами «Солеки», очень мало муниципалитетов распределяют какие-либо средства сверх нормативных 2%, что иногда соответствует сумме всего в несколько тысяч евро. Несмотря на благие намерения, ПБ рискует утратить силу и стать разбавленной или выхолощенной версией¹² первоначальной концепции, появившейся в Италии после Всемирного социального форума 2002 года.

Инициатива, аналогичная той, что утверждена на Сицилии, была принята партией M5S на национальном уровне в 2017 году. Фактически был предложен государственный законопроект о выделении 2% муниципальных и региональных бюджетов на проекты, которые возникли и были запланированы по итогам партисипаторных процессов, а также значительный бюджет на разработку программной платформы. Предложение не стало законом, и это, возможно, не такая уж плохая новость, поскольку для начала необходимо должным образом оценить масштаб сицилийского вклада в расширение ПБ; то есть следует оценить фактическое выполнение этого закона на местах и определить, что необходимо предпринять для защиты его от традиционного политического кумовства.

Хотя роль M5S в поднятии на щит и пропаганде практик ПБ неоспорима, вклад этой партии в практическую реализацию ПБ и распространение этих практик по стране (как видно на примере местных правительств, находящихся под руководством данного движения) был куда менее весомым. Фактически статистика реальных процессов ПБ, реализуемых напрямую

¹² См. Фанг (2015) на сайте <https://pbnetwork.org.uk/decaffeinated-participation-where-has-the-social-justice-in-participatory-budgeting-gone>

M5S, совершенно не впечатляет, особенно если учесть, что ПБ занимает центральное место в политической повестке этого движения. Между прочим, в нескольких городах, находящихся под руководством данной партии, M5S никогда официально не занималась ПБ, полагаясь на разные формулы и геометрию партисипаторного принятия решений.

В некоторых случаях ПБ – это просто стандартный призыв к проектам, которые затем исследуются технической комиссией (как это происходит в Помеции с населением 62 000 жителей). В других случаях (как в городе Мира с населением 38 000 жителей) представление о ПБ как «процессе самоорганизации, который ничего не стоит государственному сектору» привело к возникновению упрощенного процесса, как и в муниципалитете Капаннори.

Более солидный и зрелый подход можно найти в Венариа-Реале (население 34 000 жителей). Там была создана рабочая группа для отслеживания практик ПБ в масштабе страны и выбора лучшей модели, после чего местные власти проконсультировались со специалистами по реализации процесса, чтобы чему-то научиться у них. В некоторых цитаделях M5S, таких как Ливорно, не видно даже следа этой практики, тогда как администрация Турина лишь поддерживает эксперимент, начатый предыдущей левой администрацией, не планируя расширять его в будущем.

Муниципалитет Рима формирует экспериментальную площадку ПБ для выполнения пункта измененного Закона о метрополии, утвержденного 30 января 2018 года¹³, где ПБ названо главным инструментом прямой демократии вместе с консультативными референдумами и онлайн-петициями. Теперь у администрации есть три года на реализацию реформ, которые она обязалась провести: крайний срок совпадает с перевыборами в муниципалитет.

Турин сегодня являет собой самый крупный и интересный случай промедления лидеров движения M5S в реализации ПБ. В ноябре 2011 года (а затем еще раз в апреле 2012 года) два члена городского совета¹⁴ выдвинули официальное предложение по проверке ПБ на уровне районов города, и их сотрудничество с членом городского совета по бюджету (от бывшей левой правящей коалиции), Туринским университетом и консультационным центром CSDP дало возможность испытать новую модель ПБ. Последняя была названа «совещательным бюджетом», поскольку была нацелена на повышение качества составления альтернативных бюджетов через гендерно-сбалансированные комитеты планирования, члены которых произвольно избираются в рамках более широкой группы инициативных жителей

¹³ Новый регламент был одобрен 27 голосами за (при 6 голосах против) – см.: www.ilfattoquotidiano.it/2018/01/30/roma-capitale-approvato-il-nuovo-statuto-targato-m5s-ridotte-le-quote-rosa-si-al-referendum-propositivo/4126783/

¹⁴ Кьяра Аппендино (недавно избранная мэром города) и Витторио Бертола.

района (Равацци и Поматто, 2018). Эксперимент со временем развивался, поскольку дважды повторялся между 2014 и 2016 годами в трех разных районах. Парадокс в том, что, несмотря на хорошие результаты с точки зрения количества участников и качества альтернативных предложений, преювственность данных экспериментов оказалась под угрозой. Главная причина – промедление в выделении обещанных средств под выбранные проекты ПБ, когда в 2016 году было избрано новое политическое большинство (M5S), и все районы города находились под управлением представителей левой коалиции.

В 2018 году проблема была решена, хотя распространение нового процесса ПБ на другие районы происходит медленно и нескоординировано. В качестве примера можно привести новый процесс ПБ для молодежи, продвигаемый Турином в рамках европейского проекта Com'On Europe (Вперед, Европа).¹⁵

Цифровизация для интернационализации: новая роль итальянских ПБ?

Самое последнее итальянское поколение ПБ сформировалось в районе 2014 года, когда крупные города по всему миру начали брать на вооружение принципы ПБ, используя новые интернет-платформы, которые также применялись в малых и средних городах.¹⁶ В то время итальянским практикам ПБ не хватало поддержки: они по-прежнему существовали преимущественно в оффлайн формате и в небольших городах. В 2014 году ViPart была единственной интернет-платформой, обслуживающей три новых программы ПБ (район 7 Турина, Монца и Фаэнца); в то время как большинство других ПБ по-прежнему для сбора проектных идей использовали веб сайты с простыми онлайн формами или адреса электронной почты; а в некоторых местах голосование вообще проходило только посредством бумажных бюллетеней. Сегодня большинство итальянских практик ПБ склоняются к облегченным технологическим решениям: например, муниципалитет Рескалина (население 14 300 жителей) разработал свой сайт на платформе Google, а руководство города Венариа-Реале (население 34 000 жителей) управляло электронным голосованием через программную среду Limesurvey, имеющуюся в открытом доступе. Пример Кампи-Бизенцио (население 47 000 жителей) – это исключительный случай среди городов среднего размера, поскольку он создал собственную фирменную платформу для связи ПБ с другими партисипаторными процессами. Многие города используют цифровые платформы, и в большинстве своем они управляются немногочисленными консультационными агентствами. Синергия Центра CSDP, Департамента информатики Миланского универ-

¹⁵ См.: <https://comune.torino.it/torinogiovani/vivere-a-torino/progetto-com-on-europe>

¹⁶ «Ваши приоритеты» в Рейкьявике, «CONSUL» в Мадриде, DECIDIM в Барселоне, Lutece в Париже, WireMaze и Libertrium во многих городах Португалии, если говорить о самых важных.

ситета и Миланского гражданского сетевого фонда (*Fondazione Rete Civica Milano* или FRCM) для редизайна платформы BiPart¹⁷ способствовала установлению связей нового поколения итальянских практик ПБ с международными партнерами – такими как например EMPATIA¹⁸, Европейский проект изучения и развития гражданских технологий для поддержки участия – в частности, в рамках ПБ, а также развитию диалога с ранее существовавшими или параллельными проектами, которые интересны с точки зрения связи гражданских технологий с партисипаторными механизмами. Именно благодаря связи с EMPATIA в 2017 году в Милане был начат второй цикл ПБ в тесной связи с тремя другими пилотными городами из других стран.¹⁹ Напротив, Болонья, которая в тот же период запустила первый цикл ПБ в рамках более широкого социального диалога, установленного Планом гражданского воображения (*Plan for Civic Imagination*)²⁰, решила идти своим путем. Она опиралась на большой опыт своей гражданской сети Rete Iperbole, но также рассчитывала на ее связь с международным опытом и на возможности постоянного обмена знаниями с другими городами.

Интересно, что и Милан, и Болонья, решив более широко использовать технологии, гарантирующие вовлечение большой городской аудитории, также укрепляли связи между ПБ и местными районами, общественными пространствами и административными учреждениями, где постоянно идет диалог о качестве жизни, который в последние несколько лет был существенно ослаблен общенациональным правовым режимом (Аллегретти, 2011). В Болонье 1 миллион из 41 миллиона евро, выделенных на первый цикл ПБ через «Районные лаборатории», поступил из источников, имеющих отношение к децентрализации (поэтому эти средства были распределены по территориям шести районов), тогда как остальные средства поступили из общегородского фонда (PON)²¹ и были направлены на финансирование 11 новых пространств (зачастую это недоиспользуемые здания на окраинах города, которые нужно было перепланировать для лучшего применения). Эта стратегия – под управлением Урбанистического центра Болоньи с последующей трансформацией в Фонд городских инноваций²² – была нацелена на создание гибридных ПБ через уравнивание онлайн-овых пространств мероприятиями совместного планирования на личных встречах,

¹⁷ Миланский университет исследовал платформу BiPart, предложенную Центром CSDP, которую затем переделал в сотрудничестве с Фондом Rete Civica Milano (см.: opendcn.org). Затем эта платформа использовалась во втором варианте Миланской практики ПБ. Впоследствии был создан инновационный стартап под тем же названием BiPart, который отпочковался от CSDP, а также еще одна одноименная программная платформа.

¹⁸ См.: empatia-project.eu

¹⁹ Этими городами были Лиссабон (Португалия), Вупперталь (Германия) и Ржичаны (Чехия).

²⁰ См.: comune.bologna.it/pianoinnovazioneurbana/

²¹ См.: comunita.comune.bologna.it/bilancio-partecipativo

²² См.: urbancenterbologna.it

а также создание пула ресурсов разного происхождения, которые можно использовать вместе с другими инструментами социального диалога, больше сосредотачиваясь на ежедневном совместном управлении городскими объектами, политикой и оборудованием (эта стратегия является своего рода Руководством по совместному восстановлению общих благ²³). В Милане радикальный переход от первого ко второму циклу ПБ также опирался на новую роль районов, которые частично бойкотировали процесс в 2015 году. В 2017 году бюджет ПБ был снижен с 9 до 4,5 миллионов евро (с вариантом последующего частичного использования разницы для децентрализации). Но на этот раз девять районов официально участвовали в процессе реализации, учредив даже премиальный фонд для поощрения предложений, которые лучше всего вписываются в их местные стратегии. Более того, если первый цикл ПБ Милана опирался, в основном, на личные встречи с жителями и простой сайт Wordpress, а также фирменную платформу для электронного голосования, то во втором цикле для поддержки каждого этапа ПБ уже использовались соответствующие технологические устройства и решения.

Интересный аспект заключается в том, что новая открытая и свободная для использования платформа была создана в самом конце процесса, тема самым структурировав инструменты контроля реализации первого цикла ПБ. Фактически реализация проектов-победителей 2015 года была упущена из виду и отложена на время выборов 2016 года и в первый год работы новой администрации, ставя тем самым под угрозу часть накопленного социального капитала и политического доверия, которые должны были укрепиться с помощью ПБ предыдущего цикла. Разработка комплексной платформы, сопровождавшей новый цикл ПБ на всех его этапах, оказалась очень полезным делом для представителя миланского муниципалитета, отвечающего за участие и открытые данные. Это позволило своевременно исправить некоторые перекосы в демократическом представительстве участников. Когда непрерывный мониторинг регистраций и первых предложений выявил высокий уровень образования и одновременно социальную поляризацию участников, местная администрация смогла немедленно внести коррективы в информационную компанию и открыть пространства для личных встреч в районах с целью улучшения баланса между разными типами участников и возрастными группами. Эти спонтанные меры оказались очень эффективными и внесли вклад в повышение качества участия.

Что нужно перестроить для всестороннего расширения ПБ?

К сожалению, до сих пор не было сделано углубленных исследований трансформации ПБ в Италии, поэтому нет способа оценить общее качество этих многочисленных и разнообразных процессов, а также их выход из

²³ Ruling Document for the Common Care and Regeneration of Commons – см.: urbancenterbologna.it/images/collaborarebologna/Strumentidicollaborazione_ESE.pdf

Рисунок 1. Карта практик ПБ в Италии с 2014 по 2018 годы (метрополия Милана показана крупным планом)



экспериментальной фазы и превращение в основной консолидированный инструмент местного правительства для повышения качества жизни и планирования городской среды.

Самые последовательные исследования с большим объемом данных датируются прошлым десятилетием (Синтомер и Аллегретти, 2009). Недавно были составлены партисипаторные карты центральной Италии (Пиччи, 2012) и Северной Италии (Стортоне и Де Синдио, 2015), причем в последней больше внимания уделяется оценке соотношения между участием в онлайн форме и реальными встречами участников. Однако инфографика, которую мы ниже приводим, ясно показывает резкий рост числа муниципалитетов, реализующих практики ПБ, относительно общей панорамы ПБ 2013 года, описанной Аллегретти и Стортоне в том же году.²⁴ В географическом отношении большинство опытов ПБ сосредоточено на Сицилии, это связано с вышеупомянутым законодательным актом. Но у нас нет данных о том, сколько практик используют действенные процессы ПБ, которые идут в соответствии с общепринятыми международными определениями (Синтомер и др., 2012).

Если не считать этих инициатив, похоже, что наибольшая концентрация практик ПБ (24) наблюдается в Ломбардии. Это больше, чем в Лацио, Тоскане и Эмилия-Романья, которые до 2013 года были наиболее активны-

²⁴ Эта инфографика – итог трех разных исследований, начатых в 2016 году (Пителла, 2016; Джульетти, 2017), а затем доработанных для настоящей главы.

ми регионами — благодаря региональному финансированию, направленному на закрепление и укрупнение практик ПБ. В целом понятно, что по сравнению с прошлыми годами сегодня практики ПБ распределяются по территории всей страны более равномерно.

Что касается Ломбардии, то большинство инициатив в области ПБ в основном относятся к метрополии Милана (18 из 24). В прошлом вклад Милана и его пригородов всегда был очевиден и обусловлен предыдущими решениями. Высокий уровень связанных с ПБ инициатив в городе Милан, как уже было описано, также положительно сказался на этом сценарии. Кроме того, один из первых итальянских опытов в сфере ПБ был приобретен в 2002 году на одной из окраин Милана под названием Пьеве-Эмануэле.

Более того, самое большое число консалтинговых служб, кооперативов и агентств содействия, работающих над реализацией ПБ, находятся именно в Милане.²⁵ Миланский университет также занимается проведением обучения по этой тематике, а факультет информационных технологий в 2012 году создал исследовательскую группу по гибридным практикам ПБ, которая впоследствии стала партнером проекта ЕМРАТИА.

Несколько вышеупомянутых консалтинговых агентств играли и продолжают играть важную роль в распространении ПБ, особенно в пригородах Милана, а также в укрупнении конкретных организационных моделей. В действительности, несмотря на большое количество практик и участников, в последние пять лет усилилась поляризация между двумя парадигмами, в силу сетевого эффекта и «профессионализации» опытов ПБ. Так, с одной стороны, имеется модель, в центре которой находится «совещательный метод» (первоначально она олицетворялась примером муниципалитета Капаннори, а сегодня — примером Турина). С другой стороны, существует гибридная «партисипаторная» модель, основанная на сочетании традиционных подходов с онлайн-инструментами, играющими все более важную роль. Исторически эта модель поначалу реализовывалась в городе Канеграте, а сегодня осуществляется в Милане.

Вслед за Стортоне и Де Синдио (2015) мы могли бы сказать, что, при всех своих различиях, два полюса итальянского развития в сфере ПБ стремятся следовать процедурам и системному подходу к демократии (Мэнсбридж и др., 2012). Распространение «мини-общественных» форматов в рамках ПБ началось в Тоскане в 2012 году, затем эти форматы мигрировали на север и были реализованы в районе 7 Турина (2014) и в Милане (первый цикл ПБ, 2015 г.). После этого они достигли Ривалта-ди-Торино (с 2013 по 2017

²⁵ В числе главных консультационных компаний Милана важно отметить ABCittà, BiPart, Centro Studi per la Democrazia Partecipativa, Fondazione Rete Civica di Milano, Istituto di Ricerca Sociale и Refe. «Mesa Verde» был кооперативом (на сегодняшний день уже закрытым), поддержавшим многие практики ПБ первого поколения. В Павии действует «Фонд Романьози» («Fondazione Romagnosi»). В других провинциях работают такие организации как «Avventura Urbana», «Centro Studi Sereno Regis» (Турин), «Retesviluppo» и «Sociolab» (Флоренция), «Antartica» (Болонья).

годы), Анконы, Чезано-Босконе (2016) и Венариа-Реале (2017 и 2018 годы).²⁶ Опыт CSDP, который затем развила организация ViPart, был также взят на вооружение другими консалтинговыми компаниями в таких муниципалитетах как Ро (с 2013 г.), Сан-Дonato-Миланезе (2016), Боллате, Сесто Сан-Джованни (2017), Каругате (2018) и, наконец, городом Милан (второй цикл ПБ, 2015). См. рис. 2.

Рисунок 2. Распространение двух основных моделей ПБ в Италии за последнее десятилетие



В действительности, сегодня заметен повсеместный тренд на дальнейшую гибридизацию, нарастающий с появлением разных источников финансирования, как, например, в случае ПБ Болоньи и молодежного ПБ в Турине. Финальное голосование по ПБ в Болонье, которое стало первой онлайн-консультацией в истории города, продемонстрировало, что конкретную модель ПБ можно сформировать, трансформируя традиционную практику социальных переговоров и выстраивая диалог ПБ с другими формами партисипаторного планирования. В сочетании все это выливается в инновационную стратегию для оценки вклада «общественного полета фантазии» в городское планирование и повседневное управление городом. Подобно Мадриду с его «Медиа-Лаб Прадо» («Media-Lab Prado»), Болонья сделала ставку на инвестирование в улучшение внутренних технологических навыков для поддержки своих многочисленных каналов участия и постепенной их координации. Это стало возможным благодаря новатор-

²⁶ Все эти практики были спланированы по одной и той же методике, разработанной Туринским университетом и научной группой профессора Луиджи Боббио, внесшего большой вклад в совещательный подход к демократии в Италии.

скому планированию, постановке очень четких целей и введению внешней роли «гаранта» качества участия. Болонья активно вовлекает в процесс факультеты местного университета и получает добавленную стоимость от участия некоторых национальных и международных консультантов, а также использования широкой сети обмена опытом с другими городами во всем мире.

Еще один аспект последней волны ПБ в Италии, который следует отметить, состоит в том, что, в соответствии с мировыми трендами, используемая методика адаптируется к разным типам учреждений, представляющих интерес для общества, а не только для местных и региональных властей. Например, в 2017 году ПБ впервые было применено в старших классах средней школы. Институт высшего образования «Кремона» в Милане (*Istituto di Istruzione Superiore Cremona*)²⁷ выделил 10 000 евро на реализацию проектов, предложенных учащимися. Но, в отличие от других экспериментов, школа заявила о своем желании провести собственный эксперимент и не участвовала в муниципальном ПБ. В этом опыте особое внимание уделяется педагогическим аспектам. Например, взаимодействие между учащимися достигается путем допуска лишь тех предложений, которые выдвигаются группами, состоящими из не менее чем трех учащихся. Более того, благодаря процессу ПБ сильно изменилась роль классных руководителей; теперь их просят содействовать участию учеников, а не заменять их в процессе коллективного принятия решений, как это обычно и происходит. За первым экспериментом последовали два других, проведенных вскоре после него: в Институте Витторио Эмануэле II (*the Istituto Vittorio Emanuele II*) в Бергамо, Ломбардия (бюджет — 15 000 евро)²⁸ и в Институте высшего образования им.Каприотти (*Istituto di Istruzione Superiore Capriotti*) в Сан-Бенедетто-дель-Тронто (регион Марке, бюджет — 1500 евро). В 2017 году региональные власти также запустили первое экспериментальное ПБ в тюрьме — исправительном учреждении «Боллате» (провинция Милан). Главный вызов этой практики заключается в том, чтобы спланировать ее дизайн и основные мероприятия таким образом, чтобы они встроились в общий распорядок, правила и ограничения, регулирующие повседневную деятельность осужденных. Весь процесс будет освещаться за стенами учреждения посредством видео-репортажей, направленных на сбор средств, необходимых для реализации проектов в рамках данной практики ПБ.²⁹

²⁷ iiscremona.gov.it/attivita-e-progetti/bilancio-partecipativo/

²⁸ vittorioemanuele.gov.it/bilancio-partecipativo/

²⁹ bipart.org/bp-carceredibollate

Открытое заключение

Анализ опыта ПБ в Италии за последние 16 лет выявляет четыре разных поколения, которые столкнулись с «демократизацией» процесса выбора, повышения прозрачности, автономии граждан, перехода к инклюзивным принципам, технической координации и отклика экспериментов на использование различных инструментов.

Первое поколение, более тесно связанное с примером Порту-Алегри, развилось из нескольких разобщенных случаев, ознаменовавших «разрыв» с прошлым, но не способных значимым образом изменить политическую практику в Италии. Эти эксперименты в области ПБ первого поколения были как острова в океане: они не привели к выработке формул и элементов сопротивления инерции; им не хватало оригинальности, чтобы избежать драматичного кризиса партисипаторной демократии последующих лет. Второе поколение итальянского ПБ поставило менее амбициозные и более реалистичные задачи с учетом местного контекста. Был установлен потолок возможных расходов для обсуждения в рамках ПБ, и практики ПБ были увязаны с уже протоптанными партисипаторными тропами. Была предпринята попытка сформулировать цель проведения административной децентрализации, и это было сделано как раз в то время, когда требования центрального правительства стали своего рода удавкой для децентрализованных районов. Данное поколение ПБ ощущало на себе бремя установок национального правительства, когда муниципалитеты тратили силы и творческие способности на то, чтобы пережить сокращение бюджета и более жесткие правила Пакта о стабильности ЕС.

Из-за отсутствия уверенности в креативности граждан эти эксперименты проводились с большой осторожностью и через попытки, которые «репетировали» результаты – таким образом, расширение практик ПБ происходило более медленными темпами, чем в прошлом. Сотрудничество с ассоциациями, консалтинговыми компаниями, научно-исследовательскими институтами и университетами подчеркивало, что это всего лишь «эксперимент», «тестовый прогон». В этом было отличие второго поколения от более спонтанных практик прошлых лет, которые опирались в первую очередь на интуицию.

Пока это поколение ПБ пускало корни, грянул подкосивший его экономический кризис. К тому же новый политический расклад сил также не благоприятствовал его закреплению, поскольку в этот период центральное правительство и региональные администрации прибрали власть к рукам для контроля над ситуацией. «Скачок в масштабе» в рамках третьей волны ПБ оказал положительное воздействие на колеблющихся политиков; эксперименты стали более смелыми и качественными. К сожалению, перебои все же случались из-за параллельных процессов, и не было гарантий ежегодной преемственности циклов ПБ. Провинции и области, частично фи-

нансировавшие муниципальные эксперименты, также вносили свою лепту в нестабильность новшеств, проверяемых на местном уровне. Необходимо было изменить административно-политическую культуру и действующее законодательство.

Четвертое поколение ПБ получило свое развитие около 2014 года на пепелище прежних не слишком удачных экспериментов 2008-2010 годов — на пике финансового кризиса, который и в других странах стал спусковым крючком для умножения практик ПБ в стремлении общими силами пополнить тающие бюджеты. Эта новая волна поднялась в ином политическом климате, когда стали появляться и укрепляться новые политические силы. Одно из них — Движение пяти звезд — внесло вклад в постановку цели расширения возможностей прямой демократии для граждан. Этот тренд привел к тому, что ПБ стало главным инструментом расширения роли граждан в совместной разработке публичной политики и принятии важных бюджетных решений.

Это последнее поколение, предлагающее многообразие разных методик, действует и на сегодняшний день. Продолжаются самые разные эксперименты в ПБ: в одних предпринимается попытка найти баланс между онлайн-пространством и традиционными способами организации диалога с обществом; в других воспроизводятся стандартные, испытанные ранее механизмы взаимодействия. Эти опыты пока еще не кажутся стабильными с точки зрения политической мотивации и источников финансирования процессов. Есть сомнение в том, что новые практики (наподобие тех, которые имеют место в Испании с 2015 года) предлагаются новыми политическими альянсами, которые проявляют мало заинтересованности в изучении истории итальянского опыта ПБ. Нередко единственной гарантией того, что ошибки прошлого не будут повторены, является память консалтинговых фирм или университетов, участвующих в проведении каждого эксперимента.

Между прочим, большинство этих ПБ нередко подобны «открытию горячих источников» вновь избранными госслужащими, особенно если учесть, что политические партии редко инвестируют в обучение и наращивание возможностей граждан. Несмотря на важную роль «сопряжения» с другими международными опытами, которую играют внешние навыки, содействующие новой итальянской волне практик ПБ, существует явная склонность перепоручать большую часть процессов в рамках ПБ третьим сторонам. Это чревато риском снижения возможностей государственных и публичных институтов развивать собственные навыки планирования проектов. Сегодня область Эмилия-Романья — одно из немногих административных образований, где не наблюдается сильного развития внешних консалтинговых агентств, и практики ПБ (в том числе инновационная мо-

дель Болоньи) в основном выстраиваются и управляются с привлечением внутренних ресурсов и инвестиций в обучение персонала местных администраций.

На сегодняшний день представляется, что эта последняя волна итальянских практик ПБ страдает от политической нестабильности, хотя организаторы более основательно подходят к оценке итогов, постепенно повышая качество совещательного элемента и инклюзивности процесса, а также критически оценивают риски, связанные с возросшей ролью информационно-коммуникационных технологий в общем процессе. К сожалению, отсутствие сетевой структуры среди новых практик ПБ (как это было прежде) не облегчает взаимное обучение, сбор аналогичных данных в каждом процессе, и не способствует сравнительному анализу функционирования, результатов и влияния практик ПБ в Италии.

Хотя предпринимается больше усилий в деле обеспечения равенства полов, а также используется творческий подход к обеспечению участия в процессе более уязвимых социальных слоев населения (в первую очередь, иммигрантов и людей с инвалидностью), полной социальной справедливости редко удается достичь. В первую очередь это связано с тем, что партисипаторные процессы едва ли способны создавать и поддерживать новое поколение административно-технических структур, остро осознающих необходимость прямого вовлечения граждан в процесс принятый важных решений.

Но есть надежда, что продолжающееся объединение практик ПБ с другими формами совместного планирования (по таким темам как регенерация городских территорий или устойчивое развитие) откроет новые возможности для снятия вышеупомянутых озабоченностей. Для этого методика ПБ должна использоваться также за рамками местных сообществ (например, в школах, тюрьмах и других учреждениях); должна усиливаться роль университетов, организаций гражданского общества и социальных предприятий в укреплении и распространении этой практики. Необходимо также чаще проводить многоканальные «гибридные» эксперименты, которые активно развиваются последние четыре года.

В настоящий момент нет полной уверенности в выживании практик ПБ в Италии; еще ниже вероятность их существенного расширения в долгосрочной перспективе. Однако нет сомнений в том, что любое экспериментальное новшество, которое сможет вобрать их в себя или придти им на смену в будущем, будет опираться на богатый накопленный опыт и материалы, а также на многочисленные примеры, которые можно будет использовать в качестве отправной точки.