

УДК:32

**ПАРТИСИПАТОРНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ КАК ПРАКТИКА
ПАРТИСИПАТОРНОГО УПРАВЛЕНИЯ****Давлетшина Анжелика Эдуардовна**Студент Санкт-Петербургского государственного университета
Россия, г. Санкт-Петербург
anzhelik.daveltshina@yandex.ru**Аннотация**

Статья посвящена рассмотрению партисипаторного бюджетирования как одной из практик партисипаторного управления. В мире происходит распространение подобных институтов публичной политики, основывающихся на участии граждан в бюджетном процессе. Целью статьи является концептуализация понятий «партисипаторное управление» и «партисипаторное бюджетирование», а также выявление причин их глобальной экспансии.

Ключевые слова: партисипаторное бюджетирование, партисипаторное управление, сопроизводство общественных благ, инициативное бюджетирование, гражданское участие, публичная политика.

**PARTICIPATORY BUDGETING AS A PRACTICE OF PARTICIPATORY
GOVERNANCE****Anzhelika E. Davletshina**St. Petersburg State University student
Russia, St. Petersburg
anzhelik.daveltshina@yandex.ru**ABSTRACT**

The article is devoted to the consideration of participatory budgeting as one of the practices of participatory governance. The participatory institutions based on citizens' participation in the budget process are spreading throughout the world. The purpose of the article is to conceptualize the concepts of «participatory governance» and «participatory budgeting», as well as to highlight the reasons for their global expansion.

Key words: participatory budgeting, participatory governance, co-production of public goods, initiative budgeting, civic engagement, public policy.

В последнее время одной из мировых тенденций в области государственного и муниципального управления стало масштабное распространение практик партисипаторного бюджетирования, которые основываются на непосредственном вовлечении граждан в бюджетный процесс. Предполагается, что внедрение подобных механизмов прямого участия граждан будет способствовать укреплению демократии, эффективному и рациональному распределению бюджетных средств, обеспечению открытости, подотчетности и прозрачности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, вовлечению граждан в пространство публичной политики и т.д.

Подобная тенденция является характерной и в российской политике. Первая практика партисипаторного бюджетирования была реализована в Ставропольском крае в 2007 году в формате Программы поддержки местных инициатив, разработанной Всемирным банком. С того периода количество регионов, применяющих подобные механизмы участия граждан, ежегодно растет и, по данным НИФИ Министерства финансов РФ, составляет 68 субъектов федерации [2]. Такой показатель свидетельствует о растущем интересе российских органов государственной власти и местного самоуправления к данному институту публичной политики. Так, необходимость создания и распространения механизмов прямого участия граждан в решении вопросов улучшения городской среды была обозначена в качестве отдельного направления в Указе Президента РФ от 07.05.2018 года №204 [1] и Послании Федеральному собранию 2020 года [5].

Целью данного исследования является концептуализация понятий «партисипаторное управление» и «партисипаторное бюджетирование», а также объяснение причин глобальной экспансии подобных практик в государственном и муниципальном управлении.

Важно отметить, что широкое распространение практик партисипаторного управления обусловлено рядом других причин. Так, британские исследователи В. Чотрей, Г. Строкер связывают это с проблемами функционирования государственно-административного аппарата и его низкой способностью адаптации к новым вызовам [11, р. 166]. Сегодня происходит изменение характера задач и проблем, что требует быстрого реагирования со стороны органов государственной власти и местного самоуправления, а также поиска новых подходов к решению проблем. Более того, американские политологи А. Фанг, Э.О. Райт делают вывод, что институциональные формы представительной демократии оказываются неэффективными не только для решения новых проблем, но и для достижения собственных центральных идеалов, таких как содействие активному политическому вовлечению граждан, достижение политического консенсуса путем диалога и т.д. [14, р. 7]

По мнению португальского исследователя Р. Фаланга, поиск новых подходов к управлению объясняется ростом недоверия граждан к политическим институтам [13, р. 297]. Н. Диас также отмечает парадоксальность сложившейся ситуации: с одной стороны, демократия характеризуется высоким уровнем поддержки со стороны населения, с другой – ростом недовольства работой институтов представительной демократии [12, р. 33]. Г. Аллегретти обозначает данный феномен как «двойную болезнь либеральной демократии» [8, р. 9]. Симптомы этой болезни состоят в том, что граждане все больше отдаляются от политической жизни и не видят смысла в политическом участии, поскольку не могут противостоять интересам тех групп, которые доминируют в обществе. Эти симптомы являются взаимосвязанными: недоверие к органам государственной власти и местного самоуправления ведет к нежеланию активно участвовать в общественных делах, потому что это предполагает сотрудничество и координацию с институтами власти. Таким образом, все это ставит необходимость переосмысления моделей управления, которые

смогут включать в себя делегированный процесс принятия решений и непосредственное участие граждан в политике.

Важным ответом на данные вызовы становится появление новых форм управления с участием населения. А. Фанг, Э.О. Райт считают, что их целью является снижение неэффективности органов власти путем разветвления участия и публичного обсуждения [14, р. 9]. Соответственно идея партисипаторного управления предполагала создание пространства диалога между институтами власти и гражданами. На практике это нашло свое отражение в административных преобразованиях системы образования и полиции в Чикаго. Так, например, в рамках полицейской реформы была создана система открытых встреч граждан и полицейских для обсуждения вопросов безопасности [15, р. 26]. Публичные обсуждения предполагали совместный выбор приоритетных вопросов общественной безопасности и разработку широкомасштабных стратегий их разрешения. Это способствовало созданию новых пространств, в которых местные жители, полиция, городские власти и некоммерческие организации могли взаимодействовать друг с другом.

В научной литературе эти события получили название практик партисипаторного управления (от англ. participation – участие). Таким образом, партисипаторное управление представляет собой совокупность практик внедрения механизмов участия граждан в публичной политике. Можно выделить два основных подхода к его определению. Сторонники первого подхода рассматривают его как вид управления, который предполагает акцент на гражданском участии в формировании повестки дня и процессе принятия решений. В. Чотрей, Г. Строкер также определяют его как отдельный вид управления, который предполагает создание формальных и неформальных институтов, которые обеспечивают взаимодействие государства с другими акторами или заинтересованными сторонами [11, р. 178]. Второй подход предполагает рассмотрение партисипаторного управления как совокупности реформ в области управления, которые призваны укрепить положение представительных институтов. Данную точку зрения разделяет К. Джонсон, которая определяет его как широкий класс демократических инноваций, предполагающих формальное расширение гражданского участия с помощью передачи полномочий принятия решений [17, р. 26].

Отечественный исследователь А.С. Перезолова отмечает, что ресурсом для внедрения ценностей партисипаторной демократии является прежде всего усиление гражданской позиции местных жителей в решении местных вопросов [4, с. 123]. В связи с этим, важно отметить, что граждане в партисипаторном управлении играют роль не потребителей, выбирающих между различными предложениями услуг, но сопроизводителей. Согласно концепции сопроизводства общественных благ граждане перестают быть пассивными получателями благ или бенефициарами деятельности правительства [10, р. 122]. Они становятся жизненно важным элементом данного процесса. В таких условиях граждане могут способствовать внедрению инноваций и улучшению программ в соответствии с их потребностями.

Отражением этих идей стало возникновение партисипаторного бюджетирования как одной из практик партисипаторного управления. Впервые подобная технология в области государственного и муниципального управления была применена в бразильском городе Порту-Алегри под руководством Партии рабочих в 1989 году. Успешный опыт реализации партисипаторного бюджетирования в Порту-Алегри привел к его распространению по всему миру, создав огромное разнообразие экспериментов. Данное явление связано с рядом причин. Прежде всего, подобные программы обладают методологической и концептуальной эластичностью к различным контекстам и целям, что позволяет сочетать их с другими практиками участия. Во-вторых, внедрение практик партисипаторного бюджетирования имеет совокупность положительных эффектов.

Многообразие контекстов и целей ставит вполне логичный вопрос: что мы можем относить к практикам партисипаторного бюджетирования? Среди исследователей нет единого подхода к их определению. Так, К. Джонсон считает, что термин «партисипаторное бюджетирование» охватывает целый ряд институциональных механизмов, в которых представители общественности предлагают идеи, обсуждают варианты и принимают соответствующие решения о расходовании части местного бюджета [17, р. 67]. Б. Вамплер акцентирует свое внимание на способности партисипаторных механизмов генерировать интеллектуальный капитал наряду с социальным капиталом. По его мнению, партисипаторное бюджетирование представляет собой инновационный способ выработки политики при непосредственном участии граждан в процессе принятия решений [18, р. 3]. Г. Байоччи рассматривает его с точки зрения улучшения процесса управления и достижения рационального расходования ресурсов. Он утверждает, что партисипаторное бюджетирование является одним из многих инструментов, доступных для качественного управления и его расширения [9, р. 37].

Г. Аллегретти предлагают ряд критериев, которым должен соответствовать процесс партисипаторного бюджетирования: 1) обсуждение бюджетного процесса; 2) в процесс должны быть включены органы муниципальной или государственной власти; 3) процесс должен носить повторяющийся процесс; 4) процесс задействует формы публичных обсуждений в рамках специальных встреч и форумов; 5) процесс должен иметь измеряемые результаты с позиции последствий для общества [8, р. 10]. Между тем стоит отметить, что важным признаком является не только участие граждан в публичных обсуждениях, но и предоставление им права принятия решения, поскольку процесс партисипаторного бюджетирования значительно отличается от политических и общественных консультаций. Так, Дж. Холл подчеркивает, что оно включает в себя делегирование принятия решений гражданам и мониторинг реализации проектов [16, р. 43].

Стоит также обратиться к отечественным авторам, рассматривающим процесс партисипаторного бюджетирования. Н.Д. Бублик использует два подхода для определения партисипаторного бюджетирования [3, с. 31]. Первый подход предполагает рассмотрение его как способа управления в современной публичной политике, т.е. в широком смысле. Партисипаторное бюджетирование понимается в данном случае как процесс принятия решений, посредством которого граждане обсуждают и договариваются насчет распределения ресурсов. Второй подход акцентирует свое внимание на гражданском участии как ключевой составляющей процесса, т.е. в узком смысле. Другой отечественный исследователь М.В. Цуркан отмечает наличие существенных проблем, связанных с определением данного понятия в отечественной политологии [6, с. 41]. Это связано с понятийной путаницей при обозначении практик партисипаторного бюджетирования: авторы часто используют понятия «инициативное бюджетирование», «экстра-бюджетирование» и т.д. Более распространенный характер носит термин «инициативное бюджетирование», что, по нашему мнению, предполагает акцент на реализации проектов, а не участии граждан в процессе принятия решений. Это предполагает ориентирование на краткосрочные результаты (реализация конкретной инициативы), а не достижение других положительных эффектов. Многими авторами инициативное бюджетирование рассматривается как первый этап реализации партисипаторного бюджетирования в России. Так, В.В. Вагин определяет его как совокупность разнообразных, основанных на гражданской инициативе практик по решению вопросов местного значения при непосредственном участии граждан в

определении и выборе объектов расходования бюджетных средств, а также последующем контроле [7, с. 5]

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

1) Неспособность государственно-административного аппарата адаптироваться к существующим проблемам и найти инструменты их преодоления, низкий уровень заинтересованности граждан в политике, кризис легитимности представительных институтов власти в сочетании с экономическим кризисом поставили необходимость осмысления и поиска новых подходов к управлению путем непосредственного вовлечения в него граждан.

2) Важным ответом на выявленные в управлении недостатки стало появление новых форм управления с участием населения. Эти идеи нашли отклик по всему миру и обусловили процесс глобальной экспансии практик партисипаторного управления. Причем важно понимать, что внедрение таких практик предполагает предоставление гражданам новой роли в качестве сопроизводителей, а не пассивных получателей общественных благ.

3) Одной из подобных практик стало партисипаторное бюджетирование, которое впервые было реализовано в бразильском городе Порту-Алегри в 1989 году. Оно представляет процесс вовлечения граждан в распределение части средств местного бюджета, который соответствует следующим условиям: 1) в центре обсуждения находится вопрос о расходовании ограниченных бюджетных средств; 2) в процесс должны быть вовлечены органы государственной власти и местного самоуправления; 3) процесс должен носить ежегодно повторяемый характер; 4) процесс предполагает предоставление гражданам полномочий в принятии политических решений; 5) граждане должны принимать участие в мониторинге и контроле за реализацией проектов.

Список литературы

1. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027>.
2. Доклад о лучшей практике инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях // Официальный сайт Министерства финансов РФ. URL: <https://www.minfin.ru/>.
3. Механизмы использования финансово-экономического потенциала региональных программ партисипаторного бюджетирования: монография / под ред. Н.Д. Бублик. – Уфа: АЭТЕРНА, 2017. – 187 с.
4. Перезолова А.С. Практики партисипаторного управления в публичной политике // Вестник Российского университета дружбы народов. – М., 2018. – № 20. – С. 121-129.
5. Послание Президента Федеральному собранию 2020 года / Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582>.
6. Цуркан М.В. Подходы к определению понятия «партисипаторное бюджетирование» // Вестник Тверского университета. – Тверь, 2017. – С. 40-45.
7. 50 вопросов об инициативном бюджетировании: учебное пособие / под ред. В.В. Вагина. – М.: Филинь, 2018. – 90 с.
8. Allegretti G. Participatory Democracies: a slow march toward new paradigms from Brazil to Europe? – 2014. – 46 p.
9. Baiocchi G. Participatory Budgeting: As if Emancipation Mattered // G. Baiocchi, E. Ganuza // Politics and Society. – 2014. – № 42. – P. 29-50.

10. Bracci E. Co-production in the Public Sector Experiences and Challenges / E. Bracci, M.G. Fugini, M. Sicilia. – 2016. – 143 p.
11. Chhotray V. Governance Theory and Practice: A Cross-Disciplinary Approach / V. Chhotray, G. Stoker. – 2009. – 307 p.
12. Dias N. Hope for democracy: 25 years of participatory budgeting worldwide. – 2014. – 495 p.
13. Falanga R. Critical Trends of Citizen Participation in policymaking. Insights from Portugal / Changing societies: legacies and challenges: Citizenship in crisis. – 2018. – P. 295-315.
14. Fung A. Deeping Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance // Politics and Society / A. Fung, E. O. Wright. – 2001. – № 29. – P. 5-41.
15. Fung A. Empowered participation: Reinventing urban democracy. – 2009. – 395 p.
16. Hall, J. Participatory Local Governance and Social Enterprise: Exploring the links between social entrepreneurial behaviour and democratic resource allocation through participatory budgeting. – 2019. – P. 40-57.
17. Johnson, C. Engaging Democracy: An Institutional Theory of Participatory Budgeting. – 2017. – 259 p.
18. Wampler, B. A Guide to Participatory Budget. – 2000. – 57 p.

References

1. Decree of the President of the Russian Federation of 07.05.2018 № 204 "On national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation for the period up to 2024" / / Official website of the President of Russia. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027> [in Russian].
2. The best practices report initiative budgeting in regions and municipalities / the Official website of the Ministry of Finance of the Russian Federation. URL: <https://www.minfin.ru/> [in Russian].
3. Mechanisms of using the financial and economic potential of regional programs of participatory budgeting: monograph / ed. N. D. Bublik. - Ufa: AETERNA, 2017. - 187 p. [in Russian].
4. Perezolova A. S. Practices of participatory management in public policy / / Bulletin Of the Russian University of peoples ' friendship. - 2018, No. 20. - 121-129 [in Russian].
5. Presidential Address to the Federal Assembly in 2020 / Official website of the President of Russia. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582> [in Russian].
6. Tsurkan M. V. Approaches to defining the concept of "participatory budgeting" // Bulletin of the Tver University. - Tver, 2017, - p. 40-45 [in Russian].
7. 50 questions about initiative budgeting: a textbook / edited by V. V. Vagin. - M.: Filin, 2018. - 90 p. [in Russian].
8. Allegretti G. Participatory Democracies: a slow march toward new paradigms from Brazil to Europe? - 2014. - 46 p.
9. Baiocchi G. Participatory Budgeting: As if Emancipation Mattered // G. Baiocchi, E. Ganuza // Politics and Society. - 2014. - № 42. - P. 29-50.
10. Bracci E. Co-production in the Public Sector Experiences and Challenges / E. Bracci, M.G. Fugini, M. Sicilia. - 2016. - 143 p.
11. Chhotray V. Governance Theory and Practice: A Cross-Disciplinary Approach / V. Chhotray, G. Stoker. - 2009. -307 p.
12. Dias N. Hope for democracy: 25 years of participatory budgeting worldwide. - 2014. - 495 p.
13. Falanga R. Critical Trends of Citizen Participation in policymaking. Insights from Portugal / Changing societies: legacies and challenges: Citizenship in crisis. - 2018. - P. 295-315.

14. Fung A. Deeping Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance // *Politics and Society* / A. Fung, E. O. Wright. - 2001. - № 29. - P. 5-41.
15. Fung A. Empowered participation: Reinventing urban democracy. - 2009. - 395 p.
16. Hall, J. Participatory Local Governance and Social Enterprise: Exploring the links between social entrepreneurial behaviour and democratic resource allocation through participatory budgeting. - 2019. - P. 40-57.
17. Johnson, C. Engaging Democracy: An Institutional Theory of Participatory Budgeting. - 2017. - 259 p.
18. Wampler, B. A Guide to Participatory Budget. - 2000. - 57 p.