

Костянтин Іщейкін
народний депутат України

ЛЕГІТИМАЦІЯ ПУБЛІЧНИХ РІШЕНЬ У БЮДЖЕТІ УЧАСТІ

Kostiantyn Ishcheikin
The People's Deputy of Ukraine

LEGITIMATION OF PUBLIC DECISIONS IN PARTICIPATORY BUDGETING

The transformation of relations between public authorities and civil society due to the introduction of the new participatory mechanism – participatory budgeting is considered. As a result, non-organized citizens, not public associations, are the focal point of interaction, which leads to a conflict between the principles of representative and deliberative democracy. The advantages and disadvantages of this shift in deliberative practices, primarily related to the legitimacy and the availability of expert knowledge and skills, are analyzed. The danger of depoliticization of public discussions and the transformation of participatory budgeting into a new form of political domination due to the low degree of self-organization of citizens is pointed out.

Keywords: representative democracy, deliberation, participatory budgeting, legitimacy, citizens.

Одна з основних відмінностей між різними видами демократії полягає у тому, які рішення можна вважати легітимними. Для представницької демократії такими є рішення, прийняті законно обраними представниками згідно законодавчо визначених процедур, в той час як для прямої – тими, кого вони безпосередньо стосуються. Коли ж йдеться про таку демократичну інновацію як бюджет участі, то у ній яскраво проявляються відмінності між учасницькою, що передбачає участь усіх зацікавлених осіб, та деліберативною демократією, що структурує публічні дебати, у тому числі й шляхом обмеження кола їх учасників до громадських об'єднань та асоціацій.

Неорганізовані індивіди є ключовим елементом у теоріях учасницької демократії. Їх залучення у політичну систему найактивніше відстоювалася філософом-прагматиком Дж. Дьюї¹. Неорганізовані індивіди можуть привнести нестратегічне знання, практичні навички, що нададуть політиці більше здорового глузду, чи, принаймні, убезпечать від скочування до захисту інтересів окремих груп. З точки зору політичного представництва, рішення розширити політичний простір шляхом його відкриття для всіх громадян сприяє кращому розумінню проблем виборців та підвищує ефективність державного управління.

Включення всіх громадян як політично активних суб'єктів також є побічним продуктом деліберативного повороту у політичній теорії. Оскільки будь-яке втручання у соціально-економічні відносини можна виправдати лише прагненням задовольнити інтереси й потреби тих, кого стосується таке втручання, тому громадяни і розглядаються як важливий суб'єкт політики.

До сьогодні громадським об'єднанням вдавалося відігравати провідну роль у взаємодії між державою та громадянським суспільством, що відповідає деліберативній теорії Ю. Хабермаса, яка розглядає публічну акцію як таку, що складається з двох етапів: 1) власне деліберація, що відбувається поза інститутами та асоціаціями, але яка включає усіх громадян у неформальному публічному просторі; 2) формалізація дискусій, зокрема і громадської думки, що висловлюється через асоціації, які можуть здійснювати вплив на інституційні деліберації². Такий підхід виходить із ліберальної ідеї про громадянське суспільство, що передбачає відділення публічної сфери від соціальної, а асоціації відіграють роль посередника і беруться за структурування неформальних дебатів між громадянами.

Однак бюджет участі (БУ) трансформує цю ідею, пропонуючи нові інституційні рамки, в яких безпосереднє структурування дискусій у публічній сфері відбувається без допомоги спеціальних

¹ Dewey, J. (1954). *The public and its problems*. Athens, OH: Ohio University Press.

² Habermas, J. (1996). *Between facts and norms*. Cambridge, MA: MIT Press.

посередників. Іншими словами громадяни включаються до процесу прийняття рішень як суб'єкти політики, що вимагає вироблення спеціальних процедур. Таким чином БУ змушує органи публічної влади змінюватися у відповідності до потреб нових учасників процесу прийняття рішень¹ і створює нові правила та процедури, що пом'якшує спонтанність громадянського суспільства².

Історія бюджету участі почалася у жовтні 1985 року, коли громадські активісти на зустрічах з кандидатами у мери в ході перших, після військового заколоту 1964 року, вільних виборів у бразильському місті Порту-Алегрі підняли питання більшого залучення громадян до вирішення міських проблем. Обраний на цих виборах мер дещо розширив можливості участі мешканців, однак лише його наступник започаткував в 1990-1991 роках певні елементи процесу, що згодом отримав назву «бюджет участі».

Спершу передбачалося, що пропозиції будуть обговорюватися в рамках народних рад, сформованих на основі пропорційного представництва громадських рухів. Однак бюджет участі, що почав реалізовуватися на початку 1990-х років відійшов від ідеї громадських організацій як посередників між міською владою та мешканцями, взявши за основу принципи відкритості і рівності: зустрічі були відкритими для усіх мешканців, незалежно від їх членства в неурядових організаціях, які мали рівне право голосу. Такий підхід вимагав певного перегляду управлінської практики, щоб враховувати побажання значної кількості громадян, а не певного кола організацій. Відповідно, виникла потреба у формуванні нового простору взаємодії між громадянами та органами місцевого самоврядування.

Реалізація бюджету участі супроводжується використанням широкого переліку механізмів та інструментів прийняття колективного рішення, які комбінуються довільним чином. Це насамперед загальні збори громадян, форуми, фокус-групи, комітети, петиції, різноманітні плебісцити, електронне голосування тощо. Зазвичай провідну роль відіграють збори мешканців, які виконують низку функцій: інформують громадян, формулюють пропозиції та ранжують їх, вибирають найоптимальніший варіант.

Традиційно процедура складається з двох етапів: 1) інформаційного, в ході якого з'ясовуються потреби та інтереси громадян; 2) підсумкового, коли за результатами обговорень пропозицій приймається остаточне рішення. Проблеми з проведенням зборів є особливо дражливим питанням, оскільки від особи, яка їх очолює, значною мірою залежить суть прийнятого рішення. Вона може бути призначена органами публічної влади для виконання як технічних, так і політичних завдань, або ж обрана громадянами чи експертами. В окремих випадках збори можуть призначати представників, які на основі визначеного мандату, виконують побажання зборів.

БУ був створений, щоб дати можливість громадянам висловити свою думку з конкретних пропозицій щодо використання публічних коштів, таких як планування інфраструктурних проєктів чи вибору варіанту надання публічних послуг. Однак з часом питання, що виносяться на обговорення, значно урізноманітнилися. Можна виділити два основних етапи еволюції БУ. На першому етапі він зосереджувався на чітко визначеному переліку проблем. Перші спроби громадського обговорення бюджетних питань характеризувалися акцентуванням уваги на потребах та варіантах вирішення проблем у сфері міського планування та інфраструктурних проєктів загалом. З часом почали розглядатися соціальні послуги, охорона здоров'я, культура, спорт та навколишнє середовище. На другому етапі органи місцевого самоврядування вдалися до експериментів, орієнтованих насамперед на вирішення соціальних питань широкого масштабу, а також на визначення напрямів діяльності самоврядного органу загалом, завдяки чому формувалася пріоритетність різних напрямів витрачання бюджетних коштів. Менш поширеним є обговорення питань місцевих податків, оскільки додаткові надходження до бюджету розширюють рамки бюджетів участі.

Еволюція БУ у Порту-Алегрі підтверджує тенденцію переходу до інклюзивної моделі участі – залучення усіх громадян до обговорення. Після першого року експерименту муніципалітет негативно оцінив діяльність асоціацій, які вимагали вирішення проблем, що не входили до його компетенції. Підозрюючи їх у маніпуляціях у ході зустрічей та схильності до популізму, місцева влада вирішила змінити спосіб залучення громадян до обговорення бюджетних питань: окрім

¹ Bassoli, M. (2011). Participatory budgeting in Italy: an analysis of (almost democratic) participatory governance arrangements. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36, 1183–2003.

² Baiocchi, G. (2001). Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory *Politics & Society*, 29,1, 103.

представників суспільних рухів і громадянських об'єднань суб'єктами політики стали й усі громадяни¹.

У низці випадків запровадження широкої, інклюзивної моделі залучення громадян до бюджету участі було зумовлене тим, що політики визнавали той факт, що асоціації втратили частину своєї здатності структурувати громадську думку і відірвані від потреб громадян, однак все ще виступають як представницькі структури, що має мало спільного з демократичними і горизонтальними тенденціями у сучасних суспільствах.

Прихильники БУ часто виступають із критикою діяльності громадських об'єднань, яка розглядається у низці наукових розвідок, що ставлять під сумнів позитивні наслідки діяльності асоціацій для суспільства як цілого², оскільки їх зв'язок з громадянами ослаблюється і дедалі більше уваги вони приділяють досягненню власних, вузьких цілей. З точки зору політиків асоціації ускладнюють поділ відповідальності і запобігають формуванню прозорішого демократичного середовища, а процедура бюджету участі в свою чергу пропонує новий спосіб формування публічного інтересу, що враховує інтереси індивідів як цілого.

Не дивно, що політики, підтримуючи запровадження БУ, намагаються дистанціюватися від громадянських об'єднань шляхом: 1) відкритості участі у вирішенні бюджетних питань для усіх громадян; 2) підвищення прозорості дебелеративних процедур та зростання ролі органів виконавчої влади. Асоціації перешкоджають досягненню першої цілі, а реалізація другої передбачає створення нового, відокремленого політичного простору з новими правилами і процедурами, позбавленого недоліків домінування неурядових організацій.

Так у Порту-Алегрі через незадовільні результати першого циклу процедура БУ була удосконалена, виходячи з математичних обрахунків та правила «одна особа – один голос», даючи змогу усім громадянам брати участь та контролювати діяльність виконавчого органу, що стало центральним елементом експерименту. Іншими словами, публічний інтерес повинен формуватися у результаті публічних обговорень, в яких беруть участь усі громадяни, а не представники організацій, навіть і неурядових. Така трансформація публічної сфери є проявом раціоналізації громадянського суспільства через деліберативні процедури на противагу традиційним інструментам тиску, що сприяють клієнтським відносинам між політичною сферою та громадянським суспільством.

Хоча БУ передбачає інші політичні акценти, оскільки виконавча влада безпосередньо пов'язана з громадянами, однак посилення контролю за органами виконавчої влади призводить до його ослаблення за законодавчою владою, що, до певної міри, вигідно політичним партіям, оскільки дає їм змогу діяти без достатнього соціального і політичного контролю. На цю ваду БУ слушно вказують прихильники асоціацій, ставлячи питання про те, хто зможе проконтролювати діяльність представницького органу.

Основний недолік участі неорганізованих індивідів полягає у тому, що їм важко солідаризуватися з іншими та вони схильні відстоювати власні, партикулярні інтереси. Іншими словами, індивіди представляють насамперед себе, в той час як асоціації представляють громадян перед лицем публічної влади, тобто вони є безсумнівними виразниками загального, публічного інтересу. Історично вони тривалий час захищали права індивідів, що дає їм підстави розраховувати на збереження привілеїв і сьогодні. Однак, якщо політики вважають, що асоціації більше не здатні структурувати громадську думку, то для них БУ означає перемогу індивідуалізму та неможливість структурування публічного інтересу. У цьому конфлікті проявляється суперечність між представницькими і деліберативними практиками.

Прихильники участі громадських об'єднань та асоціацій прагнуть довести, що проблеми легітимності у політичній системі, базовані на загальній участі, породжуються насамперед відсутністю належних навичок у неорганізованих індивідів, які не мають знань про законотворчий процес і суть обговорюваних питань, досвіду ведення публічних дискусій тощо. Тобто відкрита для всіх процедура буде перепорою для появи громадян-експертів з достатньою кваліфікацією, що робить громадян беззахисними перед маніпуляціями з боку органів публічної влади та політиків. Таким чином робиться спроба перегляду відносин між органами публічної влади та громадянським суспільством: замість дискусій з експертами будуть проводитися зустрічі з некваліфікованими громадянами.

¹ Baiocchi, G. (2005). *Militants and citizens*. Stanford, CA: Stanford University Press, 31-37.

² Eliasoph, N. (1998). *Avoiding politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

У контексті деліберативних практик особистий досвід громадян є радше недоліком, ніж перевагою. Неорганізовані індивіди надто переймаються власними потребами, які можуть обмежити їх спроможність: 1) розуміти суть проблем, що виходять за рамки їх повсякденного життя, 2) дотримуватися системного підходу, оскільки по мірі вирішення власних проблем, вони можуть забути про інші, більш комплексні.

Крім того універсальність та інклюзивність деліберативних процедур дає можливість органам публічної влади усувати з політичної арени конкурентів – опозиційних громадських рухів чи критично налаштованих неурядових організацій. Так, мешканці надто переймаються вирішенням конкретних проблем, не ставлячи незручних запитань про необхідність здійснення масштабних реформ щодо принципів фінансування органів місцевого самоврядування, механізмів перерозподілу матеріальних благ тощо, які піднімаються у випадку участі громадських об'єднань і соціальних рухів. У низці експериментів з БУ асоціації вимагали встановлення таких рамок дискусій, що давали б змогу обговорювати набагато серйозніші проблеми, ніж просто розподіл мізерних бюджетних ресурсів. Це викликало незадоволення у політиків, які воліли задовольняти конкретні потреби виборців, уникаючи питань про причини, що змушують мешканців конкурувати між собою за обмежені фінанси муніципалітету. Відповідно, втрата громадськими об'єднаннями свого авторитету в результаті поширення інклюзивних механізмів у рамках бюджету участі, до певної міри сприяє зміцненню ролі політичних партій.

Бюджет участі є прикладом проблеми легітимації публічних рішень. На думку членів громадських організацій та асоціацій БУ є механізмом деполітизації суспільних відносин. Беручи участь у дебатах щодо конкретних пропозицій, політики поступово втрачають свої повноваження у здійсненні адміністративної влади. Якщо громадяни розглядають пропозиції у ситуації обмежених ресурсів, то це може налаштувати мешканців одного району проти іншого. Таким чином БУ перекладає на мешканців відповідальність, що лежить насамперед на політичних представниках. Але для останніх БУ означає протилежне: політизацію публічної сфери, заради якої вони готові поступитися частиною своїх прав у законотворчому процесі. Беручись до розподілу бюджетних ресурсів громадяни краще усвідомлюють, в яких жорстких рамках, закріплених законодавством та управлінською практикою, змушені діяти члени представницького органу при вирішенні місцевих проблем.

У свою чергу пересічні громадяни як нові учасники процесу прийняття рішень не визнають важливості ролі різноманітних об'єднань, оскільки для них новий політичний простір є можливістю творити політику. Всупереч твердженням асоціацій про важливість їх експертного знання, вони обвинувачують їх у нездатності займатися будь-чим, окрім захисту власних інтересів, які справді утруднюють творення політики. Для нових учасників політика більше пов'язана з обговоренням і прийняттям найкращого з можливих рішень, ніж з протестом чи представництвом, що характерно у випадку домінування громадських об'єднань. Виходячи з наявних об'єктивних обмежень (законодавчо визначена компетенція муніципалітету, брак ресурсів) завдяки цьому вдається ділити відповідальність між політиками і громадянами. Поза рамками БУ нові учасники стикаються лише з перешкодами для участі у процесі прийняття рішень, тому вони наполегливо захищають деліберативні практики БУ. Вони не проти асоціацій, але свідомі того, що завдяки інклюзивності процедур асоціації змушені відмовитися від конкуренції між собою і намагаються демонструвати солідність та захист інтересів максимальної кількості мешканців.

Однак не зовсім зрозуміло, яким чином впровадження БУ витіснило громадські об'єднання з нового публічного простору, оскільки значна частина учасників такого експерименту є їх членами. Згідно з результатами низки досліджень неорганізовані громадяни мають ті ж самі соціально-демографічні характеристики, що й члени асоціацій, хоча вони менш активні в обговореннях, ніж члени асоціацій¹.

Отже, з одного боку інклюзивний принцип БУ до певної міри обмежує рамки публічних дискусій, утримуючи неорганізованих громадян від обговорення більш комплексних проблем, що стосуються основ політичного ладу країни і активно піднімаються різноманітними громадськими об'єднаннями. Однак саме дебати щодо конкретних питань, з якими мешканці постійно стикаються у повсякденному житті, дають можливість громадянам брати участь у творенні політики. Іншими словами, експерименти з бюджетом участі знову звертають увагу до проблеми поглиблення

¹ Ganuza, E., Frances F. (2012). The deliberative turn in participation: the problems of inclusion and deliberative opportunities in participatory budgeting. *European Political Science Review*, 4, 2, 283–302.

індивідуалізації сучасного суспільства, що загрожує розширенню прав і можливостей колективів¹. БУ пропонує новий спосіб формулювання публічного інтересу, базованого на деліберативних практиках, що актуалізує конфлікт між принципами представницької та деліберативної демократії. Незважаючи на переваги широкої участі слід визнати, що якщо громадяни не можуть дискутувати та змінювати правила, а процедури прийняття рішень непрозорі, то БУ може стати новою формою політичного панування, що немає нічого спільного з процесом демократизації. Тому громадські організації відіграватимуть важливу роль, оскільки здатність суспільства до самоорганізації, що на сьогодні проявляється в об'єднанні зусиль індивідів, дає змогу контролювати діяльність органів публічної влади.

References:

1. Baiocchi, G. (2001). Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory. *Politics & Society*, 29, 1, 103.
2. Baiocchi, G. (2005). *Militants and citizens*. Stanford, CA: Stanford University Press, 31-37.
3. Bassoli, M. (2011). Participatory budgeting in Italy: an analysis of (almost democratic) participatory governance arrangements. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36, 1183–2003.
4. Dewey, J. (1954). *The public and its problems*. Ohio University Press.
5. Eliasoph, N. (1998). *Avoiding politics*. Athens, OH: Cambridge University Press, Cambridge.
6. Ganuza, E., Frances F. (2012). The deliberative turn in participation: the problems of inclusion and deliberative opportunities in participatory budgeting. *European Political Science Review* 4.2, 283–302.
7. Habermas, J. (1996). *Between facts and norms*. Cambridge MA: MIT Press.
8. Novy, A., Leubolt B. (2005). Participatory budgeting in Porto Alegre: social innovations and the dialectical relationship of state and civil society. *Urban Studies* 42.11, 2023–2046.

¹ Novy, A., Leubolt B. (2005). Participatory budgeting in Porto Alegre: social innovations and the dialectical relationship of state and civil society. *Urban Studies*, 42, 11, 2032.