

ПАРТИСИПАТОРНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ И УПРАВЛЯЕМОСТЬ ГОСУДАРСТВА В БРАЗИЛИИ¹

.....

Блинова Е. А.

Блинова Елена Александровна, Санкт-Петербургский государственный университет, 193060, Россия, Санкт-Петербург, ул. Смольного, д. 1/3, 7-й подъезд. Эл. почта: caudex@yandex.ru.

Окружающий мир меняется очень быстро, что накладывает определенный отпечаток на стратегии развития современных государств. Государства теперь стремятся достичь не только состоятельности (stateness), т.е. обеспечить внутреннюю и внешнюю безопасность и легитимность, но также нацелены на повышение управляемости и конкурентоспособности. Несмотря на серьезную ресурсную базу, в Бразилии существуют многочисленные сложные социальные проблемы — правовое неравенство чернокожего населения, маргинализированное население фавел, усугубляющиеся проблемы наркоторговли и криминала и др. Для решения указанных проблем в Бразилии партия трудящихся пошла по пути внедрения инноваций не только в технической, но и в социальной сфере. Причем основной упор был сделан на увеличение социальной инклюзивности посредством особого института партисипаторного бюджетирования на уровне гражданского общества. Цикл партисипаторного бюджетирования длится один год, в течение которого граждане путем общественных собраний и переговоров между собой и местным правительством решают, как потратить деньги на новые проекты в городской инфраструктуре, например поликлиники, школы, асфальтирование улиц. Партисипаторное бюджетирование объединяет в себе 2 модели демократии — прямую демократию на уровне районных собраний и представительную демократию на уровне Совета делегатов и Совета по партисипаторному бюджетированию. В статье изучается опыт партисипаторного бюджетирования в Бразилии с точки зрения нескольких параметров: 1) степени демократичности процесса, т.е. степени, в которой люди, а не правительство, контролируют процесс; 2) доли общественных средств, инвестируемых в процессе; 3) правового статуса процесса; 4) социальной справедливости распределения результатов.

Ключевые слова: Бразилия, партисипаторное бюджетирование, перераспределение, инклюзивность, гражданское участие, политическое руководство

Окружающий мир меняется очень быстро, что накладывает определенный отпечаток на стратегии развития современных государств. Фактор «неопределенности» в развитии социально-экономических систем и организаций исследуется в рамках методологий синергетического подхода, посткейнсианства, теории сетей,

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ в рамках проекта проведения научных исследований «Управляемость и конкурентоспособность в условиях неопределенности: сравнительный анализ стран БРИКС», проект № 14-03-00816.

подхода «governance». По мнению исследователя И. В. Розмаинского, «неопределенность будущего означает, что мы не можем предсказать будущие результаты нашего выбора даже при помощи вероятностных распределений, поскольку у нас нет научной основы для вычисления соответствующих вероятностей. ... Мы не знаем ни количества возможных исходов, ни вероятностей наступления каждого из них» (Розмаинский, 2010). Это утверждение перекликается с замечаниями Д. Норта о неэргодичности окружающего мира — «мира постоянно возникающих новых изменений» и динамических процессов, протекающих в историческом времени, где «прошлое необратимо, а будущее неопределенно». Неопределенность будущего провоцирует напряженность и предъявляет к социально-экономическим системам особые требования. Чтобы выжить, система должна справляться с вызовами меняющейся среды, демонстрируя динамичность, открытость, отзывчивость, способность к инновациям. Мир требует инновационных институциональных идей, поскольку, как пишет Д. Норт, «никто не знает правильного пути к выживанию» (Норт, 2010). В связи с этим государства теперь стремятся достичь не только состоятельности (stateness), т.е. обеспечить внутреннюю и внешнюю безопасность и легитимность, но также нацелены на повышение управляемости и конкурентоспособности.

В данной статье мы рассмотрим Бразилию — государство, осознанно вставшее на путь развития и стремящееся занять достойное место в мире. Превосходство Бразилии заключается в обеспеченности природными ресурсами (минеральным сырьем, пресной водой, древесиной, запасами углеводов на континентальном шельфе), а также в возможности массового производства продовольствия, что привлекает другие страны, в том числе Китай и Индию с их огромным населением и недостаточными запасами минерального сырья и продовольствия. Несмотря на серьезную ресурсную базу, в Бразилии существуют многочисленные сложные социальные проблемы — правовое неравенство чернокожего населения, маргинализированное население фавел, усугубляющее проблемы наркоторговли и криминала и др. Для решения указанных проблем в Бразилии партия трудящихся пошла по пути внедрения инноваций не только в технической, но и в социальной сфере. Причем основной упор был сделан на увеличение социальной инклюзивности посредством особого института партисипаторного бюджетирования (бюджетирования на основе участия) на уровне гражданского общества.

Анализ политического процесса посредством изучения гражданского общества характерен для подхода «сетевое управление» (network governance). Значимым моментом роста роли НКО и гражданского общества являются сетевые механизмы координации. Согласно подходу Э. Ведунга (Hertting, Vedung, 2012), «сетевое управление» (network governance) может показаться противоречивым термином, так как «сеть» подразумевает нечто спонтанное, открытое, горизонтальное и изменчивое, а «управление» — руководство, координацию

или указание. Необходимость горизонтальной координации между секторами, акторами, программами, департаментами Э. Ведунг объясняет наличием двух типов «сложности» в публичном управлении — институциональной и реальной (institutional and substantive complexity). Институциональная сложность отражает политическое разнообразие и проявляется в сфере ответственности различных департаментов, особенностях бюджетного процесса и т.п. Реальная (или субстантивная) сложность отражает наличие таких плохо структурированных проблем в мире, как устойчивое развитие, проблемы голода, бездомность, социальная инклюзивность, обусловленные большим количеством факторов. Для таких проблем неопределенность и разногласия существуют не только с описанием их природы, причин и последствий, но и по поводу решения. Координация различных участников и заинтересованных сторон — важный инструмент объединения точек зрения, навыков и ресурсов. Цель сетевого управления — воспользовавшись эффектом синергии, предоставить площадку для обсуждения различного опыта и перспектив, чтобы генерировать новое понимание проблем и решений. Сетевые акторы обладают институциональной возможностью объединять и обмениваться имеющимися ресурсами для оптимизации деятельности, совместно вырабатывать общие рамки рассмотрения проблем и адаптироваться к меняющейся среде. Одновременно в связи с наличием проблем оппортунистического поведения сетевое управление нуждается в государстве как гаранте институтов, обеспечивающем соблюдение договоров и поддерживающем переговорные структуры. Также Л. В. Сморгун в своей монографии разъясняет, что понятие «governance» возникло на стыке идей нового государственного менеджмента и теории политических сетей. Некоторые исследователи сводят понятие «governance» к системе способностей. «Governance является способностью системы правления определять и осуществлять политику, т.е. руководить обществом» (Сморгунов, 2012).

Курс на реформу политического и государственного управления в Бразилии был взят после падения военной диктатуры в 1985 г. Активность гражданского общества в Бразилии стала расти еще в начале 1980-х гг.: появились две новые оппозиционные партии — партия Бразильского демократического движения (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) и партия трудящихся (Partido dos Trabalhadores), возникли многочисленные неправительственные организации, финансируемые из-за рубежа. В 1988 г. новая конституция узаконила участие граждан в программах, финансируемых правительством. Муниципалитеты в Бразилии начали экспериментировать с различными вариантами включения граждан в политику. Истоки возникновения практики партисипаторного бюджетирования (далее — ПБ) в Бразилии восходят к концу 1970-х — началу 1980-х гг., когда в городах Лажисе, Боа-Эсперансе и Пелотасе руководство местной администрации, принадлежавшее к партии бразильского демократического движения, представило местные бюджеты на общественное обсуждение. Позже в 1989 г. партия трудящихся, выиграв местные выборы в 36 муниципалитетах, экспериментировала

с ПБ в Порту-Алегри, Ипатинге, Жуан-Монлевади, Пирасикабе и Сантосе. Дизайн ПБ был разработан совместно общественными ассоциациями Порту-Алегри и местной властью, знавшими о предыдущих результатах партии бразильского демократического движения. Опыт Порту-Алегри был признан успешным и начал внедряться в других бразильских городах с конца 1990 г. ПБ впервые появилось в Бразилии во многом потому, что Бразилия была единственной авторитарной страной, где одновременно совпал ряд факторов: 1) разрешили оппозиционные партии; 2) выделили значительные средства на расходы в муниципалитетах; 3) провели относительно честные выборы мэров (за исключением стратегических городов типа столицы и крупных портов) (Shah, 2007). В 1997–2000 гг. ПБ использовали в 140 городах Бразилии, при этом 73 из 140 мэров принадлежали к партии трудящихся, еще 33 мэра принадлежали к другим левым партиям, а в большинстве оставшихся городов заместители мэров, ответственные за ПБ, также принадлежали к партии трудящихся (Shah, 2007). В 1989 г. треть населения Порту-Алегри жила в фавелах — изолированных трущобах на окраине города, не имеющих доступа к государственным услугам, чистой воде, канализации, медицинскому обслуживанию и школам. Преодоление неравенства в уровне жизни стало общегородской задачей, которую попытались решить расширением общественного участия в политической жизни. В Порту-Алегри использовали инновационный процесс ПБ для улучшения доступа к государственным услугам и расширения прав и возможностей для наиболее маргинализированных слоев общества.

По определению Б. Вэмплера (Shah, 2007), партисипаторное бюджетирование — это процесс принятия решений, выражающийся в переговорах и обсуждении гражданами вариантов распределения общественных ресурсов. Можно сказать, что здесь воплощается подход прямой демократии к процессу бюджетирования, основанный на принципах вовлечения в обсуждение местных проблем, социальной справедливости и гражданской активности. Цикл ПБ длится один год, в течение которого граждане путем общественных собраний и переговоров между собой и местным правительством решают, как потратить деньги на новые проекты в городской инфраструктуре, например поликлиники, школы, асфальтирование улиц. Местные жители посещают собрания и голосуют за различные варианты производства локальных общественных благ. Акторами ПБ выступают исполнительные и законодательные органы власти на местном уровне, граждане, неправительственные организации, организации гражданского общества. ПБ обладает следующими положительными особенностями: 1) увеличивает прозрачность и публичность политического процесса, подотчетность властей; 2) потенциально уменьшает неэффективность правительства; 3) способствует борьбе с коррупцией, патронажем и клиентелизмом; 4) позволяет включать бедные, маргинализированные, социально изолированные слои населения в процесс принятия важных решений. То есть ПБ одновременно повышает эффективность государства и улучшает качество демократии. Прямое участие граждан в открытых общественных дебатах повышает их политическую грамот-

ность. Программы ПБ выступают как «школы гражданственности», позволяя лучше понять права и обязанности граждан и ответственность правительства, улучшают навык аргументации и ведения переговоров относительно приоритетов развития сообщества и распределения ограниченных ресурсов. В случае корректного функционирования ПБ может стимулировать правительства более чутко реагировать на потребности и предпочтения граждан и быть более подотчетными при распределении ресурсов и предоставлении услуг.

Одновременно партисипаторное бюджетирование не лишено и отрицательных моментов. Если программы ПБ функционируют неэффективно, то в обществе может возрасти циничное и скептическое отношение к демократии, децентрализации, возникнуть разочарование в плохо работающем институте. ПБ сопровождается значительными рисками. Процессы участия могут быть захвачены группами интересов. ПБ может маскировать недемократический, эксклюзивный или элитистский характер принятия решений, создавая видимость более широкого участия, одновременно используя общественные средства для продвижения интересов влиятельных элит. ПБ может укрепить существующую несправедливость и лишить маргинальные группы права голоса в общественных делах. Поэтому для того, чтобы ПБ давало результаты, желанные для медианного избирателя, акторам необходимо полностью признать местную специфику формальных и неформальных властных отношений. И наконец, даже если ПБ функционирует вполне успешно, оно не может побороть такие сложные проблемы, как бедность, безработица и др. Для их решения требуется действовать на более высоком уровне принятия решений и применять принцип открытости и прямого участия ко всем государственным расходам.

Рассмотрим подробнее процесс ПБ на примере г. Порту-Алегри. В ПБ можно выделить 3 различных этапа — обсуждение, переговоры и мониторинг. На стадии обсуждения граждане участвуют в собраниях, определяют приоритетные объекты для инвестирования и выбирают представителей, которые будут представлять и защищать интересы жителей. На стадии переговоров местная администрация и представители всех районов муниципалитета определяют план инвестиций города, а местные органы законодательной власти его утверждают. На стадии мониторинга представители местного населения следят за ходом выполнения инвестиционного плана. В г. Порту-Алегри ПБ представляет собой пирамидальную структуру, в основании которой лежат районные и тематические собрания граждан. На них выбираются: 1) совет делегатов; 2) совет по партисипаторному бюджетированию. В Порту-Алегри институт ПБ существует наравне с двумя другими выборными органами власти — исполнительным органом — мэрией (Prefeitura) и законодательным органом — Палатой депутатов (Câmara de Vereadores).

Вначале муниципалитет делится на районы для проведения совещаний и распределения ресурсов. Встречи, финансируемые правительством, проводятся

в течение всего года и охватывают различные аспекты цикла бюджетирования и разработки политики: информирование граждан, формирование повестки, дискуссии по внесенным предложениям, выбор политики, выборы делегатов и надзор. Первый раунд собраний длится с марта по май. Районные собрания называются *godadas*. Они регулярно проходят во всех районах муниципалитета. Доступ на собрания открыт для всех, но только резиденты имеют право голоса. В первом туре муниципальные чиновники отчитываются по эффективности программ предыдущего года, представляют инвестиционный план текущего года, после чего граждане оценивают план путем голосования. Помимо народных собраний в каждом районе мэрия Порту-Алегри также внедрила общегородские народные собрания, организованные по темам (тематические собрания). Тематические собрания (*tematicas*) идут одновременно с районными собраниями и затрагивают 6 основных сфер — здравоохранение и социальное развитие, транспорт, строительство и городское развитие, культура и досуг, образование, экономическое развитие и налогообложение. Решения принимаются по правилу большинства. Ресурсы в программах ПБ распределяются согласно индексу качества жизни, созданному мэрией. Районы с высоким уровнем бедности, большей плотностью населения, а также меньшей инфраструктурой получают больше ресурсов, чем зажиточные и богатые районы. Каждый муниципалитет разрабатывает собственную формулу, чтобы гарантировать справедливое распределение ресурсов. Далее на народных собраниях избираются делегаты. Совет делегатов включает примерно 1000 чел. С апреля по июнь делегаты выступают в качестве посредников между избравшими их собраниями и мэрией. Делегаты изучают особенности бюджетного процесса города, законодательные ограничения, посещают соседние районы и передают эту информацию обратно в собственные районы. Чаще всего делегатами избирают лидеров общественных организаций, и граждане, не интегрированные в такие структуры, редко попадают на эту должность. Избранные представители заранее посещают все утвержденные площадки проектов до окончательного голосования. Эти визиты позволяют делегатам оценить социальную потребность в предлагаемых проектах. Далее делегаты составляют рейтинги проектов и направляют их мэрию. Администрация представляет скомпилированные рейтинги и объем инвестиций во втором туре районных и тематических собраний населению. На этих собраниях уже выбираются члены совета по ПБ. Члены совета по ПБ продолжают дальше повышать свою квалификацию в вопросах ПБ, а делегаты продолжают служить связующим звеном, но теперь уже между членами совета по ПБ и местными жителями. Совет по ПБ — орган, состоящий из 44 членов: по 2 представителя от каждого районного собрания (32 чел.) и по 2 представителя от каждого тематического собрания (10 чел.), один — от Ассоциации жителей союза Порту-Алегри, один — от организации профсоюзов. Совет по ПБ образуется каждый год в июле. Его роль заключается в том, чтобы предоставить мэрии детальный план бюджета по приоритетам, одобренным на районных

собраниях, и контролировать выполнение работ. Совет по ПБ представляет бюджет на утверждение палатой депутатов, которая полностью автономна и имеет право внести поправки или отклонить бюджет. Обычно в мэрии большинство принадлежит представителям партии трудящихся, но они не контролируют палату депутатов. Однако после того, как план бюджета был одобрен гражданами на районных собраниях, политическая цена отклонения такого бюджета очень высока, и палата депутатов обычно этого не делает. Кроме того, члены совета по ПБ также контролируют процесс ПБ на предмет демократического участия, открытости и эффективности. В январе составляется окончательный отчет, затем процесс начинается заново (Aragonès, Sánchez-Pagés, 2004). Таким образом, ПБ объединяет в себе 2 модели демократии — прямую демократию на уровне районных собраний и представительную демократию на уровне совета делегатов и совета по ПБ.

Для адаптации ПБ в сообществе необходим ряд условий: 1) сильная поддержка со стороны мэрии; 2) гражданское общество, готовое и способное вести политические дискуссии; 3) благоприятная политическая среда, изолирующая ПБ от нападений со стороны законодательной власти; 4) финансовые ресурсы для реализации проектов, выбранных гражданами. Как правило, программы ПБ реализуются на местном уровне, но встречаются ситуации его применения и на региональном уровне. Поддержка со стороны местного правительства необходима, так как именно чиновники должны принять решение о делегировании полномочий. Правительства, получающие значительную поддержку со стороны социальных движений, объединений, неправительственных организаций, более склонны к внедрению ПБ. Несмотря на то, что ПБ реализуется по воле мэра, представители законодательной власти также могут повлиять на ход реализации программ. Это связано с тем, что ПБ подрывает традиционные патронажные сети и законодатели могут противостоять его реализации в полной мере. Если конфликт между законодательной и исполнительной ветвями власти на местном уровне велик, вероятно, мэр не сможет делегировать полномочия для внедрения ПБ в связи с необходимостью сконцентрировать усилия на работе с депутатами.

В процессе ПБ могут возникать некоторые перекосы, например:

– при делении муниципалитета на районы, наряду с улучшением эффективности, подотчетности и децентрализации, встречи на районном уровне могут ограничить формирование сетей гражданского общества на муниципальном уровне, а у малых районных групп может не хватить влияния для защиты своих проектов;

– при создании индекса качества жизни, с одной стороны, повышается распределение ресурсов в пользу бедных районов, но с другой — хорошо организованные группы населения способны получить выгоду за счет слабо организованных и малых групп, препятствуя участию граждан, которые вряд ли получат финансирование;

Частота участия граждан в процессе партисипаторного бюджетирования
в Белу-Оризонти и Бетине, Бразилия

Число раз участия в процесс ПБ	Белу-Оризонти		Бетин	
	Число респондентов	% респондентов	Число респондентов	% респондентов
1 раз	526	54,5	92	49,5
2 раза	168	17,4	32	17,2
3 раза	78	8,1	19	10,2
4 раза	70	7,2	13	7,0
Больше 4 раз	64	6,6	14	7,5
Нет ответа	60	6,2	16	8,6
Итого	966	100	186	100

– при выборах совета по ПБ малая группа лидеров муниципалитета может использовать свой прямой доступ к местной администрации в собственных интересах и предстать новым политическим актором, неподотчетным местному сообществу;

– процесс ПБ во многом зависит от компетенции местной бюрократии. Проекты воплощаются посредством бюрократического процесса, а участники от гражданского общества играют меньшую роль, им отводится функция по надзору за тем, что проект осуществляется в соответствии с ранее установленными критериями.

Исследователь Ив Кабан (Yves Cabannes) (Cabannes, 2004) выделил ряд критериев для анализа ПБ: 1) степень демократичности процесса, т.е. степень, в которой люди, а не правительство, контролируют процесс; 2) доля общественных средств, инвестируемых в процессе ПБ; 3) правовой статус процесса; 4) социальная справедливость распределения результатов.

Для начала рассмотрим степень демократичности процесса ПБ. Довольно спорный вопрос: насколько ПБ повышает уровень гражданского участия в политике, хотя с момента внедрения год от года количество граждан на собраниях увеличивалось. Например, в Порту-Алегри в 1990 г. участвовало 976 чел., в 1998 г. — 13 687 чел., а в 2003 г. — 26 807 чел. Тем не менее в целом регулярно в ПБ участвует лишь 4% населения (Shah, 2007).

По данным исследования таких городов, как Белу-Оризонти, Ипатинга, Порту-Алегри, Сан-Паулу, большинство участников процесса ПБ — приверженцы партий левого толка. Также есть предположение, что в ПБ участвует в основном и так изначально более политически активное население. Половина участников в Белу-Оризонти сделали это только один раз. А примерно 75% респондентов участвовали всего 1 или 2 раза (см. таблицу) (Shah, 2007).

В связи с этим возникает сомнение, насколько ПБ увеличивает потенциал расширения прав и возможностей граждан. Если в процессе ПБ принимает участие малое количество граждан, то вряд ли будет получен значительный эффект обучения. В городах типа Ипатинги и Порту-Алегри, где давно существует ПБ, уровень участия граждан высок, но имеется ядро активистов, которые занимаются этим из года в год. Некоторые муниципии даже ввели законодательное ограничение, чтобы расширить число участников. Так, один человек может быть избран в муниципальный совет делегатов только каждый второй или третий год. Тем не менее существует вероятность, что в муниципалитете просто происходит ротация небольшой группы активистов. Низкая активность граждан связана со стандартными причинами — ограниченные временные и финансовые возможности участников, общая апатия, недостаточная осведомленность о ПБ. Естественно, что граждане готовы тратить свое время лишь в том случае, если принимаются действительно актуальные для них решения и непосредственные результаты программ отражают их нужды. Например, в Порту-Алегри, несмотря на самый маленький годовой бюджет, удалось в 1996–1998 гг. выделить на ПБ больше всего средств — 201 дол. на душу населения, при том, что в Белу-Оризонти эта сумма составила 42 дол. на душу населения, а в Ресифи — 11 дол. (Baioсchi, 2005).

Теперь обратимся к вопросу о доле общественных средств, инвестируемых в процессе ПБ. Основным компонентом ПБ являются дискреционные расходы, денежные средства, которые тратятся местными властями в соответствии с утвержденными направлениями, но по собственному усмотрению (согласно решению гражданского общества). Чем более гибкую систему трат может позволить местная администрация, тем ближе будут получаемые результаты к потребностям местных жителей. Если в муниципалитете есть дефицит ресурсов и они все же решатся внедрить ПБ, то усилия придется сконцентрировать не на выборе конкретных проектов, а потребуются еще детальное освещение тем налогов, долга и эффективного использования ограниченных ресурсов. Местному правительству придется приложить много усилий и времени для разъяснения жителям особенностей финансовой ситуации. После чего гражданам предлагается выбрать основные направления расходования имеющихся ресурсов, а не конкретные виды работ.

Распределение ресурсов основывается на индексе качества жизни. Каждый район получает определенный процент от бюджета в зависимости от его общей потребности. Более состоятельные районы с более развитой инфраструктурой получают меньший процент, чем бедные районы с менее развитой инфраструктурой. Часто в условиях демократии наибольшие преимущества получают организованные группы со средним и высоким уровнем дохода. Напротив, цель ПБ состоит в том, чтобы ограниченные ресурсы расходовались в самых бедных районах и на наиболее уязвимые слои населения. В 1970–1980-х гг. в Порту-Алегри

большая часть инвестиционных ресурсов тратилась на нужды представителей среднего класса. С 1990 г. проекты в рамках ПБ в Порту-Алегри больше сосредоточились на бедных районах муниципалитета, т.е. бедные районы стали получать больше средств на душу населения, чем более богатые районы. Это указывает на явный редистрибутивный характер ПБ и его направленность на укрепление социальной справедливости. К 2004 г. большинство бразильских муниципалитетов тратили по 240–400 дол. на 1 жителя. По сравнению с другими странами Латинской Америки Бразилия отличается большей фискальной децентрализацией. По бразильским законам крупные метрополии должны создавать советы по здравоохранению, образованию, другим социальным секторам для того, чтобы получать социальные трансферты, однако создания советов по бюджету не требуется. Проблема ПБ как редистрибутивной практики заключается в том, что участники ПБ зависят от правящей коалиции муниципалитета. Администрация мэра остается ключевым актором в процессе ПБ, она организует встречи, информирует граждан, контролирует, чтобы чиновники встречались с гражданами, гарантирует, что выбранные проекты будут реализованы. Были случаи, когда мэр манипулировал процессом ПБ с целью достижения собственных задач, и выгоду получали только те местные жители, которые были настроены дружелюбно к политике мэра, а недовольные такой политикой исключались и бойкотировались администрацией. Тем самым посредством ПБ лишь создавалась новая форма клиентелизма (Novy, Leubolt, 2005).

По поводу правового статуса процесса бюджетирования на основе участия стоит отметить, что ПБ не регламентируется никакими национальными законами и в большинстве муниципий регулируется внутренне. Бразильская конституция 1988 г. наделила штаты и муниципии большими полномочиями. Муниципии контролируют практически 15% общественных расходов, что объясняет активный интерес со стороны местных НКО, социальных движений и различных ассоциаций и политиков. Префекты в Бразилии обладают значительной автономией, они могут инициировать новые программы при минимальной поддержке со стороны муниципальных палат. Бразилия политически децентрализована в том смысле, что муниципальные власти избираются напрямую. Процесс ПБ минимально формализован. Участники — это в первую очередь индивиды, а не представители организаций гражданского общества. Также для процесса ПБ характерен высокий уровень совещательности. В течение года на общественных собраниях граждане дискутируют и устанавливают инвестиционные приоритеты. Делегаты и совет по ПБ регулярно встречаются на протяжении года, чтобы договориться о деталях бюджета с местной властью перед отправкой бюджета на утверждение местной законодательной властью. Все это благодаря тому, что бразильским муниципалитетам удается эффективно распространять информацию среди жителей, потому что они обладают соответствующими материально-техническими возможностями. Они могут печатать в достаточном количестве и распространять различные руководства

и памфлеты, а также информировать граждан о времени и месте проведения очередного собрания. Например, в Порту-Алегри анонсы встреч размещаются на автобусах, в газетах, передаются по местному телевидению.

Еще одним ограничением ПБ Бразилии является его нацеленность на краткосрочные и среднесрочные задачи. Долгосрочное планирование муниципального развития чаще всего остается недоступным простым гражданам из-за отсутствия необходимых и достаточных технических и аналитических навыков, чтобы взвесить различные аргументы. Исследователи отмечают тот факт, что, когда ПБ не согласовывается с долгосрочным градостроительным планированием, это может породить антагонизм с муниципальными законодательными органами. Одновременно отсутствие четкого юридического требования об использовании ПБ во всех муниципалитетах ведет к тому, что последующая администрация может отказаться от использования ПБ. Так, на протяжении 1997–2000 гг. практически 1/3 муниципалитетов Бразилии отказалась от дальнейшего применения ПБ по инициативе новой администрации.

И наконец, рассмотрим социальную справедливость распределения результатов в рамках ПБ. Подавляющее большинство населения Бразилии урбанизировано, значительная часть живет в больших мегаполисах. В большинстве бразильских городов примерно от одной трети до половины людей живут в фавелах, незаконных поселениях с проблемами с водоснабжением и канализациями, школами, медицинскими центрами, общественными парками и зонами отдыха, часто не имеющие асфальтированных улиц и тротуаров. Большинство фавел лежат на окраинах городов, создавая физическую изоляцию для жителей, которым трудно добираться на работу.

С 1990 г. практика ПБ была реализована в более чем ста бразильских городах, в том числе некоторых столицах штатов, таких как Порту-Алегри (с населением в 1,4 млн. жителей), Белу-Оризонти (2 млн) и Ресифи (1,5 млн) (Aragonès, Sánchez-Pagés, 2004). Первоначально наиболее заметный эффект от ПБ в бразильских городах проявился в улучшении санитарных условий. Значительные инвестиции были сделаны в улучшение канализационной сети, водопровода, сбор мусора. Муниципалитеты, внедрившие ПБ, увеличили расходы в эти сферы на 25% по сравнению со стандартным бюрократическим процессом. В результате этих действий был получен и долгосрочный результат — детская смертность снизилась до уровня 1–3 ребенка на 1000. В Порту-Алегри доля домохозяйств, имеющих доступ к канализационной сети, возросла с 46% в 1989 г. до 85% в 1996 г., а также доступ к проточной воде возрос с 80 до 98% за тот же период. Были заметно улучшено положение в государственных школах. Усилия по удовлетворению основных потребностей населения отразились в индексе человеческого развития Порту-Алегри. В 2000 г. он составил 0,865 — один из самых высоких среди бразильских городов.

Кроме этих непосредственных результатов ПБ также благоприятно сказалось на социальных изменениях. ПБ — один из наиболее инклюзивных политических

экспериментов, проведенных в Бразилии. К 2000 г. в Порту-Алегри женщины, составлявшие примерно 55% населения города, пропорционально вошли в состав делегатов и совета по ПБ (также примерно по 55%), что намного лучше, чем гендерный состав политических партий. Кроме того, чернокожее население и бедные граждане были представлены в институтах ПБ даже пропорционально больше, чем в реальности (28% делегатов были чернокожими, в то время как реально в муниципалитете их было 15%, а также 30% участников были с низким уровнем доходов по сравнению с 11% в реальности). Жители с низким уровнем образования (меньше 8 классов) составили 60% участников, хотя в городе таких было всего 16%. Исследования уровня клиентелизма между представителями гражданского общества в совете партисипаторного бюджетирования и чиновниками показали противоречивые результаты. С одной стороны, организации гражданского общества, имеющие обширные связи с политическим сообществом (партиями, чиновниками), более склонны к участию в партисипаторном бюджетировании. Такие организации часто занимаются логроллингом, одновременно и преследуя собственные интересы, и представляя интересы определенных политических групп. С другой стороны, в ходе опросов жители муниципий выражали энтузиазм и уверенность в том, что они могут контролировать местную политическую повестку дня и расходы в общественном секторе.

Подводя итог, отметим, что необходимыми условиями внедрения партисипаторного бюджетирования являются политическая воля, бюрократическая компетентность, достаточные ресурсы, неформальный, делиберативный дизайн, основанный на потребностях граждан и правилах, определенных сообществом. ПБ никогда не рассматривалось как завершенная концепция, но как институт, который должен развиваться через конфликты, рост участия населения в местной политике в сочетании с сопровождающей оценкой, ориентированной на участников с последующей корректировкой процесса. С внедрением практики ПБ многие исследователи отметили заметное улучшение в отношении поведения политиков и общественных деятелей. Теперь потенциальные кандидаты сталкиваются с более информированным и политизированным населением, что оставляет меньше места для клиентелизма и коррупции.

Библиографический список

1. Норт, Д. (2010). *Понимание процесса экономических изменений*. Москва: Издательский дом ГУ–ВШЭ.
2. Розмаинский, И. В. (2010). К формированию посткейнсианской теории государства. *Terra Economicus*, 8 (1), 13–26.
3. Сморгунов, А. В. (2012). *В поисках управляемости: концепции и трансформации государственного управления в XXI веке*. Санкт-Петербург: Издательство СПбГУ.
4. Aragonès, E. & Sánchez-Pagés, S. (2004). *A Model of Participatory Democracy: Understanding the Case of Porto Alegre*. Edinburgh School of Economics. Discussion Paper Series.

5. Baiocchi, G. (2005). *Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*. Stanford, CA: Stanford University Press.
6. Cabannes, Y. (2004). Participatory Budgeting: A Significant Contribution to Participatory Democracy. *Environment and Urbanization*, 16 (1), 27–46.
7. Hertting, N. & Vedung, E. (2012). Purposes and criteria in network governance evaluation: How far does standard evaluation vocabulary takes us? *Evaluation*, 18 (1), 27–46.
8. Novy, A. & Leubolt, B. (2005). Participatory Budgeting in Porto Alegre: Social Innovation and the Dialectical Relationship of State and Civil Society. *Urban Studies*, 42 (11), 2023–2036.
9. Shah, A. (2007). *Participatory budgeting. Public sector governance and accountability series*. The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank.

Статья поступила в редакцию 25.08.2016.

.....

PARTICIPATORY BUDGETING AND GOVERNABILITY OF THE STATE IN BRAZIL

Blinova E. A.

Blinova Elena Alexandrovna, St. Petersburg State University, 193060, Russia, St. Petersburg, ul. Smolnogo, d. 1/3, 7th entrance. E-mail: caudex@yandex.ru.

This article has been written with the financial support of the Russian Foundation for Humanities, the project research “Manageability and competitiveness in the face of uncertainty: a comparative analysis of the BRICS countries”, the project № 14–03–00816.

Due to the world is changing very quickly modern states should apply different development strategies. Now states are seeking to reach not only the stateness, i.e. to provide internal and external security and legitimacy, but also are aimed at improving the governability and competitiveness. Despite serious resource base, in Brazil there are many complicated social problems — inequality of the black population, marginalized population of favela, aggravating the problem of drug trafficking and crime, etc. To solve these problems the Brazilian Workers Party has taken the path of innovation not only in technology, but also in the social sphere. Moreover, emphasis was placed to increase the social inclusiveness through the special institute of participatory budgeting at the level of civil society. The cycle of participatory budgeting lasts during one year and the citizens decide through public meetings and negotiations how to spend money on new projects in urban infrastructure, such as hospitals, schools, street paving. Participatory budgeting combines two models of democracy — direct democracy at the level of regional assemblies and representative democracy at the level of Delegates and Council of Participatory Budgeting. In the article we study the experience of the participatory budgeting in Brazil in terms of several parameters: 1) the degree of democratic process, that is, the extent to which people, not the government, control the process; 2) the proportion of public funds invested in the process; 3) The legal status of the process; 4) social justice of distribution of results.

Key words: Brazil, participatory budgeting, redistribution, inclusiveness, citizens engagement, governance.

References

1. North, D. C. (2010). *Ponimanie processa jekonomicheskikh izmenenij* [Understanding the process of economic change]. Moskva: Izdatel'skii dom GU–VSHE.

2. Rozmainskij, I. V. (2010). К formirovaniju postkejnianskoj teorii gosudarstva [To the formation of post-Keynesian theory of the state]. *Terra Economicus*, 8 (1), 13–26.
3. Smorgunov, L. V. (2012). *V poiskah upravljaemosti: koncepcii i transformacii gosudarstvennogo upravlenija v XXI veke* [In search of governability: the concept and the transformation of public administration in the XXI century]. Sankt-Peterburg: Izdatel'stvo SPbGU.
4. Aragonès, E. & Sánchez-Pagés, S. (2004). *A Model of Participatory Democracy: Understanding the Case of Porto Alegre*. Edinburgh School of Economics. Discussion Paper Series.
5. Baiocchi, G. (2005). *Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*. Stanford, CA: Stanford University Press.
6. Cabannes, Y. (2004). Participatory Budgeting: A Significant Contribution to Participatory Democracy. *Environment and Urbanization*, 16 (1), 27–46.
7. Hertting, N. & Vedung, E. (2012). Purposes and criteria in network governance evaluation: How far does standard evaluation vocabulary takes us? *Evaluation*, 18 (1), 27–46.
8. Novy, A. & Leubolt, B. (2005). Participatory Budgeting in Porto Alegre: Social Innovation and the Dialectical Relationship of State and Civil Society. *Urban Studies*, 42 (11), 2023–2036.
9. Shah, A. (2007). *Participatory budgeting. Public sector governance and accountability series*. The International Bank for Reconstruction and Development.