

to intimidate potential protesters. Transformation of civil protests into political ones seems unlikely, because, firstly, the state has both political, economic and other resources to neutralize this transformation. Secondly, social networks and the external environment reproduce «little people» who are directly dependent on the sovereign. There is a high probability that the dissatisfaction of the Russians with the existing political and socio-economic situation will continue to pour into political apathy, distrust of everything politically organized, in an effort to preserve the minimum guaranteed by the state. In case of mass protests and a change in the "state", the process of democratization of the Russian political system remains illusory due to the dominance of authoritarian values in the minds of protest groups, including those who are among the modernists and postmodernists, the locomotives of the process of democratization.

**Keywords:** authoritarianism, protest movement in Russia, political protests, paternalism, private agreement, «Russian power».

УДК 323.2

**К.Є. Іщейкін**

## КОМУНІКАТИВНИЙ ТА ПРОЦЕДУРНИЙ АСПЕКТИ БЮДЖЕТУ УЧАСТІ

*Розглянуто причини сумісності бюджету участі з різними ідеологіями та виділено два його основних аспекти: комунікативний та процедурний. Комунікативний детально описаний теоретиками деліберативної демократії і вимагає виконання трьох умов: включеності, добровільності і відкритості. Перетворення результатів деліберативної участі у конкретні результати діяльності органів публічної влади вимагає наявності певних процедурних механізмів, запровадження яких вимагає інституційних реформ.*

**Ключові слова:** бюджет участі, місцеве самоврядування, демократія, дорадництво, адміністративна реформа.

**Ищейкин К.Е. Коммуникативный и процедурный аспекты бюджета участия**

*Рассмотрены причины совместимости бюджета участия с различными идеологиями и выделено два его основных аспекта: коммуникативный и процедурный. Коммуникативный подробно описан теоретиками делиберативной демократии и требует выполнения трех условий: включенности, добровольности и открытости. Преобразование результатов делиберации в конкретные результаты деятельности органов публичной власти требует наличия определенных процедурных механизмов, внедрение которых требует институциональных реформ.*

**Ключевые слова:** бюджет участия, местное самоуправление, демократия, делиберация, административная реформа.

**Ishcheikin Kostantyn. Communicative and procedural aspects of participatory budgeting**

*The reasons for the compatibility of participatory budgeting with different ideologies are discussed and its two main aspects are distinguished: communicative and procedural. The communicative feature is described in detail by the theorists of deliberation democracy and requires the fulfillment of three conditions: inclusion, voluntariness and transparency. The transformation of the deliberation results into the performance of the public authorities requires the existence of certain procedural mechanisms, which introduction requires institutional reform.*

**Keywords:** participatory budgeting, local government, democracy, deliberation, administrative reform.

Однією з причин широкої популярності бюджету участі як інструменту активізації участі громадян у процесах прийняття рішень в усьому світі є його здатність пристосовуватися до умов конкретної країни та сумісність практично з будь-якою партійною ідеологією. Спершу в Бразилії ідею бюджету участі (БУ) підтримала ліва Робітнича партія, але по мірі його запровадження в інших країнах світу представники інших ідеологічних течій виступили на його підтримку. Однак така адаптивність цієї демократичної інновації зумовлена тим, що найчастіше увага звертається на деліберативні, точ-

ніше комунікативні, характеристики участі громадян у розподілі бюджетних коштів, в той час як більш складна для реалізації процедурна частина, що вимагає проведення інституційної, насамперед адміністративної реформи, залишається поза увагою його прихильників.

Результативність відкритих зустрічей громадян і обговорення проектів, що становлять видиму частину БУ, може бути нульовою за відсутності не так очевидної інституційної архітектури, що встановлює зв'язок між громадськістю та органами публічної влади. Вона включає адміністративну реформу, що підпорядковує місцеву бюрократію вимогам громадян, захищає деліберативний процес у рамках БУ від зовнішнього впливу. Сюди ж входить і створення спеціального відділу для координації діяльності учасників бюджету участі та зведення усіх каналів комунікації між громадянами та органами місцевої влади до його процедур. Також є можливість створення ради громадян для нагляду за муніципальними фінансами загалом. Такі адміністративні реформи посилили можливість громадян здійснювати ефективний контроль за органами місцевої влади, що іноді призводило до спротиву введенню нового механізму участі з боку місцевих депутатів, які відчували себе усуненими від процесів взаємодії між органами виконавчої влади та громадянами.

Іншими словами, для бюджету участі ключовими є комунікативний та процедурний аспект. Перший стосується відкритої структури прозорих зустрічей для вирішення проблем і визначення пріоритетів, описаної Ю. Габермасом, що сприяє демократизації громадянського суспільства. Другий має справу з процедурами, які регулюють умови комунікації, що має багато спільного з підходом Дж. Ролза, який досліджував передумови здійснення публічного обговорення. Без процедурного аспекту бюджет участі зводиться до набору інструментів, відділених від внутрішньої роботи органів публічної влади, які й приймають остаточні рішення та реалізують політику. Якщо розглядати БУ виключно як набір процедур, то очевидними стають його обмеження, зумовлені незначним обсягом фі-

нансування, компетенцією органів місцевого самоврядування та технічними вимогами до проектів.

БУ є, по суті, відносно простою ідеєю – громадяни приймають рішення щодо фінансування тих проектів, що здатні задовольнити їх потреби у рамках виділених фінансових ресурсів. У спрощеній формі він зводиться до щорічного циклу проведення зборів, на яких громадяни та їх представники обговорювали та обирали проекти, які отримають фінансування з місцевого бюджету на їх реалізацію. Успіх цього експерименту приносив додаткові голоси Робітничій партії на виборах, у результаті чого до кінця 2004 року близько 150 міст Бразилії запозичили ідею бюджету участі.

Можна виділити три основних характеристики процесу БУ: відкритість (обговорення проектів є відкритими для всіх, без огляду на членство в асоціаціях), прозорість (усі процедури є публічними), самоорганізація (учасники самі приймають рішення про правила, за якими організується процес обговорення) та реальне прийняття рішень (затверджені проекти отримують фінансування з місцевого бюджету та реалізуються протягом наступного року).

Зазвичай БУ має циклічний річний цикл, що відповідає бюджетному процесу органу місцевого самоврядування: зустрічі громадян розпочинаються у березні-квітні, а закінчуються у листопаді. На кінцевому етапі безпосередньо громадяни або ж їх представники обирають конкретні проекти, які передаються до представницького органу місцевого самоврядування, який легітимізує їх, включивши до бюджету. У форматі відкритих зборів чи дискусій відбувається більша частина процесу БУ, які виконують різні завдання на кожному етапі: спершу вони слугують для інформування учасників про процес та наявні ресурси; пізніше вони стають площадкою для обговорення конкретних проектів і відбору найкращих. Зазвичай процесу БУ залучають значну кількість учасників у деяких випадках понад 10% населення, які приходять на зустрічі.

Незважаючи на акцент на прямій участі громадян у різноманітних обговореннях, громадський бюджет також вимагає певної децентралізації та реорганізації органів публічної влади. Для кращого

врахування думки мешканців у ході дискусій муніципалітет або місто ділиться на райони, кожен з яких може розраховувати на пропорційний відсоток з місцевого бюджету. Хоча можливі відмінності, але зазвичай бідніші території отримують більшу частку ресурсів. У процесах БУ можуть брати участь делегати або ж прямі представники, які виконують таку важливу функцію як ведення переговорів про розподіл ресурсів в рамках районів. Іноді створюється і другий рівень представників громадськості, який стежить за реалізацією відібраних проектів і, що ще більш важливо, також приймає рішення про правила проведення громадських обговорень та прийняття рішень.

БУ був розроблений як інструмент конвертації запитів мешканців у результати діяльності органів публічної влади, що неможливо без відповідних інституційних механізмів. Це передбачає реформування управлінь виконавчих органів муніципалітетів для роботи з біднішим населенням; відмову від інших формальних і неформальних каналів впливу на процес прийняття рішень; адміністративні реформи для пошуку фінансових ресурсів та створення нових планових відділів для захисту цих статей бюджетних видатків від інших джерел впливу. Іншими словами повноцінна реалізація бюджету участі вимагає поєднання адміністративної централізації з децентралізацією.

На відміну від традиційних інструментів, таких як референдум, БУ розглядає саморегулювання як деліберативний процес<sup>1</sup>, ближчий до теорії Ю. Габермаса, ніж до прямої демократії або теорій радикальної демократії, але зі значними відмінностями. Деліберативну, або дорадчу демократію можна визначити як таку форму правління, за якої вільні і рівні громадяни і/або їх представники обґрунтовують рішення у процесі надання один одному аргументів, які є взаємно прийнятними і загально доступними, для прийняття рішень/висновків, які є обов'язковими для усіх громадян зараз, однак можуть бути піддані сумніву у майбутньому<sup>2</sup>. З точки зору теоретиків деліберативної демократії, успіх дорадчої, заснованої на міркуваннях політики залежить не так від колективних дій громадян, скільки від

інституціоналізації процедур та умов спілкування (комунікації). Для Ю. Габермаса політичне саморегулювання відбувається на двох етапах: по-перше, у ході спонтанного обговорення за межами інститутів і, по-друге, лише формалізація цих дискусій у формі громадської думки може вплинути на діяльність органів публічної влади. Ключовим елементом у цьому ланцюзі є соціальні рухи, які посилюють вимоги у публічному просторі для впливу на представників політичної системи. Однак модель БУ у Порту-Алегрі змінила цю схему: природна для Ю. Габермаса та інших теоретиків деліберативної послідовності (неформальні обговорення – соціальні рухи – політична система) поступилася формальним обговоренням, пов'язаним процедурами та прямим впливом на політику.

Принципова відмінність між цими підходами полягає у зв'язку між публічним обговоренням та діяльністю органів публічної влади. З точки зору Ю. Габермаса, вплив громадян на органи виконавчої влади значною мірою залежить від їх спроможності формулювати проблему та мобілізувати прихильників, при цьому відстань між громадянами та державою є значною. Замість цього БУ спрямований на раціональне транслювання вимог пересічних громадян та структурування такої комунікації згідно з певною процедурою. Іншими словами, на думку Ю. Габермаса, формування політичної волі починається з дискусій, що відбуваються між індивідами у публічному просторі, з обговорення, що орієнтоване на розуміння діяльності. Він виділив три прагматичні умови комунікації: 1) включення (ніхто не виключений з участі у дискусії, що його цікавить); 2) добровільність (жодного примусу, будь-хто може на власний розсуд взяти участь в обговоренні, висуваючи власні аргументи та заперечення); 3) відкритість (кожен учасник може почати та продовжити дискусію з будь-якої актуальної теми, включаючи процедури, що регулюють дискусію)<sup>3</sup>.

Такі ж критерії висуваються і до бюджету участі як одного з інструментів структурування публічного простору. Це одразу ж породжує низку питань щодо процедури проведення дискусій щодо місцевого бюджету: Хто насправді бере участь у формуванні полі-

тичної волі? Чи всі громадяни беруть участь у дискусії? Чи може адміністрація забезпечити відкритий простір для всіх? Наскільки якісними є рішення, прийняті в ході учасницького процесу?<sup>4</sup> Крім того в окремих випадках сформований в ході обговорень новий публічний суб'єкт, що виступає від імені усіх мешканців, може вступати у конфлікт з соціальними рухами та громадськими організаціями, що традиційно претендують на роль посередників між громадянами та органами публічної влади.

Однак саморегулювання здійснюється не лише в ході комунікації, що веде до другої складової БУ, що включає організацію дискусії та структурування політичних інститутів. Для Ю. Габермаса зв'язок між деліберацією та державною політикою відбувається поза комунікацією за посередництвом політичних чи соціальних організацій, і вони в кінцевому підсумку є тими, хто впливає на закон. На противагу цьому підходу БУ запускає процеси участі за безпосередньої участі органів публічної влади, які отримують пропозиції громадян та реалізують відібрані проекти. Це в свою чергу зумовлює зміни у пріоритетах державної політики та реформування політичних інститутів. БУ ґрунтується на засадах деліберації, описаної Ю. Габермасом на рівні пропозицій, які розглядаються з точки зору здійсненості у добровільному та рівному публічному просторі. Але перетворення цих пропозицій у конкретні результати діяльності органів влади вимагає механізмів забезпечення здійснення публічного обговорення, аналізом яких займався Дж. Ролз.

Це зумовлено тим, що БУ чітко пов'язаний з управлінськими органами. Пропозиції, що зрештою приймаються до реалізації, повинні входити до компетенції органу місцевої влади та, до певної міри збігатися з його політикою, враховувати технічні вимоги та критерії соціальної справедливості. Ці пропозиції попередньо обговорюються громадянами, які розглядають їх на спеціальних радах в умовах, дуже схожих до завіси невідання. На думку Дж. Ролза, якщо індивід не буде знати про свій соціальний стан у майбутньому, віросповідання, здібності тощо, то у такому стані невідання вони дійдуть згоди про загальні принципи, які визначають умови, при яких

вони будуть існувати як суспільство. При цьому вони керуватимуться раціональним особистим інтересом. За таких умов будь-яка особа, позбавлена індивідуальних особливостей, з-поміж безлічі можливих соціальних станів вибере той, у якому вона буде краще почувати себе, якщо виявиться найбільш членом суспільства.

У рамках бюджету участі оцінка кожної пропозиції здійснюється без огляду на її ініціатора з урахуванням принципів справедливості. Лише після цього органи публічної влади віддають пріоритет тим пропозиціям громадян, що надійшли від формалізованого публічного простору. Така процедура легітимізує використання бюджетних коштів для задоволення тих потреб, що отримали найбільшу підтримку громадськості. Учасники такого деліберативного процесу також можуть наглядати за місцевими фінансами та приймати рішення про капітальні інвестиції, визначати довгострокові (стратегічні) пріоритети, а не зосереджуватися виключно на поточних проблемах.

Вони також можуть змінювати правила процесу, тобто переглядати свої взаємовідносини з органами публічної влади. Відповідно, дискусія базується не лише на прагматичних принципах комунікації (включення, добровільність та відкритість), але і на інституційній домовленості, яка надає можливість раціоналізувати участь та комунікаційний процес у рамках політичної системи. Завдяки завісі невідання комунікація у публічній сфері перетворюється у вказівки для органів виконавчої влади, легітимізуючи їх діяльність.

Такий процедурний підхід Дж. Роулза унезалежнював учасників від виключно доброї волі обраних представників та зменшував ступінь свободи бюрократів. Крім того, він ставить питання не лише про інтенсивність і якість деліберації, але також оцінюють рівень інтенсивності з яким учасники можуть оцінити свої уподобання та відсортувати їх, також посилити зв'язок між участю та здійсненням влади.

Отже, зведення бюджету участі лише до комунікаційної складової, детально описаної прихильниками деліберативної демократії, знижує її потенціал як інструменту реформування політичної си-

стеми загалом, творення нових форм демократії та формування активного громадянського суспільства.

1. *Avritzer L.* New public spheres in Brazil: Local democracy and deliberative politics // *International Journal of Urban and Regional Research*. 2006. Vol. 30. №3. P. 623–637. 2. *Гутман Е., Томпсон Д.* Устрій дорадчої демократії / *Демократія: Антологія* / Упорядник О. Проценко. Київ: Смолоскип, 2005. С. 327. 3. *Habermas J.* Between naturalism and religion. Cambridge: Polity Press, 2008. P. 77–97. 4. *Thompson D.* Deliberative democratic theory and empirical political science // *Annual Review of Political Science*. 2008. Vol. 11. P. 497-520.

### ***Ishcheikin Kostantyn.* Communicative and procedural aspects of participatory budgeting**

The compatibility of the participatory budgeting with different ideologies is due to the fact that the most attention is drawn to the communicative characteristics of citizens' participation in the distribution of budget funds, while the more complicated part for implementation, which requires institutional, first of all, administrative reform, remains out of the attention of its supporters.

J. Habermas stated, that the formation of political will starts in the debate that takes place between individuals in public space. This type of action assumes regulatory principles and the pragmatic conditions of communication: inclusion (nobody can be excluded from participation in a discussion that interests you), voluntariness (anyone can take part in the argument and counter argument freely without being subject to domination by others) and transparency (each participant can start and continue the discussion on any relevant topic, including the procedures regulate the discussion).

But participatory budgeting has a procedural aspect because it's clearly coupled with the administration. Proposals emerging from the communicative process to guide the administration had to were clearly linked with proposals that would run the municipal government.

So, in participatory budgeting the discussion is based not only on the pragmatic principles of communication, but in an institutional arrangement, which provides an opportunity to rationalize the participation and the communication process within

the political system. Through this procedure the deliberation in public space can be transformed into an input for the government.

**Keywords:** participatory budgeting, local government, democracy, deliberation, administrative reform.

УДК 325-024.79(4-11)(477)(043.3)

**О. М. ОСНАЧ**

## **ПОШУК ШЛЯХІВ ПЕРЕНАПРАВЛЕННЯ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ У ЛЕГАЛЬНЕ РУСЛО НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ**

*Досліджуються міграційні процеси як чинник сучасного світового розвитку. Виходячи з того, що держави в більшості своїй не підготовлені належним чином до того, щоб мати справу зі змішаними потоками біженців та іншими переселенцями, особливо тими, хто прибувають, не отримавши попередньо дозволу, визначаються основні шляхи перенаправлення міграційних процесів у легальне русло, захисту прав мігрантів, розширення можливостей для законної міграції. Йдеться, зокрема, про створення колективних гуманітарних програм і необхідність розробки більш гнучких систем, здатних реагувати не тільки на кризові ситуації, але й на тривалі процеси та великомасштабні переміщення людей, які не є біженцями.*

**Ключові слова:** біженці, мігранти, міграція, міграційні процеси, ООН, міжнародні відносини.

**Оснач А. М. Поиск путей перенаправления миграционных процессов в легальное русло на современном этапе**

*Исследуются миграционные процессы как фактор современного мирового развития. Исходя из того, что государства в большинстве своем не подготовлены должным образом к тому, чтобы иметь дело со смешанными потоками беженцев и другими переселенцами, особенно теми, кто прибы-*