

Власть горожанам? Анализ системы партиципаторного бюджетирования Парижа

Марианна Шкурко
Александр Михайлов

Введение

В последние годы участие горожан в управлении территориями стало важной составляющей политической повестки многих европейских городов. Париж не стал исключением: помимо развития традиционных форм участия горожан, таких как публичные обсуждения и советы кварталов, кабинет мэра Анн Идальго, возглавляющей администрацию города с 2014 года, сделал ставку на внедрение партиципаторного бюджетирования в политику города.

Партиципаторное бюджетирование считается одним из наиболее прогрессивных и инновационных способов вовлечения горожан в политическую жизнь городов. Во-первых, оно предполагает партнерство и диалог между избранными властями и представителями горожан, которые подкрепляются определенными финансовыми обязательствами со стороны органов публичной власти. Во-вторых, разработка и продвижение проектов партиципаторного бюджетирования чаще всего проходят при тесном контакте между участниками, что позволяет им обмениваться знаниями, опытом и видеть процесс городского управления глазами других заинтересованных сторон. В-третьих, цикличность и системность партиципаторного бюджетирования как программы позволяет формировать активный костяк из «профессиональных горожан», осведомленных о процедурах и процессах городского управления.

В концептуальном смысле партиципаторное бюджетирование — это инструмент реализации партиципаторной демократии, ценности которой предполагают субъектность и вовлеченность граждан в политические процессы и принятие решений. Ставка на профессионализацию гражданского участия через «школы демократии» и предоставление такого инструмента, в котором участие горожан подкрепляется бюджет-

Шкурко Марианна Викторовна, магистр градостроительства, ведущая эксперт-ка Высшей школы урбанистики имени А.А.Высоковского ФГРП НИУ ВШЭ; Российская Федерация, 101000, Москва, ул. Мясницкая, д.13, стр. 4.
E-mail: mariannaxshkurko@gmail.com
Михайлов Александр Александрович, магистр градостроительства, младший научный сотрудник ФГРП НИУ ВШЭ; Российская Федерация, 101000, Москва, ул. Мясницкая, д.13, стр. 4.
E-mail: aamihaylov@hse.ru

Во Франции партиципаторное бюджетирование популяризируется в условиях общемирового кризиса репрезентативной демократии и многолетних реформ по децентрализации полномочий властных органов. В этом контексте оно позиционируется местными властями как инструмент солидаризации граждан и способ вернуть доверие горожан к избранным органам власти. Одна из задач, решаемых этим инструментом, — сокращение дистанции между горожанами и органами власти. При этом устройство парижской программы партиципаторного бюджетирования оставляет возможности для сохранения статус-кво в иерархии городского управления.

Статья посвящена описанию и анализу программы партиципаторного бюджетирования, которая реализуется в Париже с 2014 года. Рассматриваются особенности организации этого процесса, приведены ключевые пункты критики его устройства, а также описано положение партиципаторного бюджетирования в городской политике Парижа. Отдельное внимание уделено работе программы партиципаторного бюджетирования в так называемых приоритетных кварталах — особо уязвимых городских территориях, в которых муниципальные власти проводят политику внутреннего развития и обновления (*politique de la ville*). Предполагается, что этот тандем усилит меры муниципалитета по снижению социального и территориального неравенства (См. [Smith et al., 2001; Najib, 2017]).

Проведенный авторами анализ косвенных показателей позволил установить зависимость реализации партиципаторных проектов и активности участия горожан в их выборе от паттернов социально-экономической дифференциации городских территорий. В частности, наиболее джентрифицированные округа города (1, 7, 8, 16-й) отличаются наименьшей партиципаторной активностью, в то время как для ареала на правом берегу Сены, в котором активно проводится политика социального смешения, характерна сравнительно

ными обязательствами, должна приводить к частичному перераспределению полномочий. В теории это перераспределение становится ключевым фактором демократизации государственного управления, повышения эффективности государственных финансов и качества жизни горожан.

В этой статье мы хотим обобщить и осмыслить опыт партиципаторного бюджетирования в Париже. Сегодня программа партиципаторного бюджетирования стала своеобразной визитной карточкой города: к 2017 году Париж стал лидером среди европейских городов по затратам на поддержку партиципаторных проектов, а к 2020 году совокупный объем партиципаторного бюджета достиг €500 млн, что составляет 5% от инвестиционного бюджета города за тот же период [Paris, 2020]. К 2020 году в системе партиципаторного бюджетирования были завершены шесть годовых циклов, которые показали, что инициатива имеет накопительный эффект. В частности, одним из таких признаков является стабильный ежегодный рост числа заявляемых проектов и голосующих граждан. Тем не менее пока в процедуре партиципаторного бюджетирования участвуют лишь около 4% жителей Парижа [Ibid.].

Программа партиципаторного бюджетирования заявляется властями Парижа как практика,

- 1) способная вернуть горожанам доверие к выборным органам власти;
- 2) позволяющая горожанам быстро и эффективно трансформировать среду их районов;
- 3) меняющая традицию участия горожан в общественной жизни города [Cabannes, 2017].

Тем не менее, как упоминалось выше, охват горожан партиципаторными практиками невелик, а реализация выбранных проектов протекает в разных частях города неравномерно.

Мы попробуем подробнее рассмотреть разные аспекты функционирования этой программы в Париже¹ и на их основе верифицировать представление о партиципаторном бюджетировании как инструменте взаимодействия власти и гражданского общества. Для этого мы:

- рассмотрим устройство партиципаторного бюджета Парижа;
- охарактеризуем его положение во французской политике городского развития;
- изучим положение партиципаторных практик в структуре концепции «демократии участия»;
- сопоставим пространственный аспект реализации партиципаторных проектов со сложившейся социально-экономической дифференциацией городских территорий.

В заключительной части работы мы представим полученные выводы и, поскольку они требуют дальнейшего развития и обсуждения, завершим статью вопросами к дальнейшей дискуссии.

Партиципаторное бюджетирование и демократия участия

Партиципаторные практики сегодня находятся в авангарде ответственного и добросовестного государственного управления (good governance). Такие международные организации, как ООН-Хабитат, Всемирный банк и Организация экономического сотрудничества и развития,

1. Мы часто будем обращаться к специфическим терминам, принятым в описании системы городского управления во Франции, поэтому в скобках будем приводить оригинальные названия терминов и концепций на французском языке.

высокая доля горожан, принимающих участие в работе программы. Анализ выбранных показателей для приоритетных кварталов показывает неоднородность реализации партиципаторных проектов на подобных территориях. Партиципаторное бюджетирование позволяет мэрии Парижа относительно быстро добиваться видимых преобразований городской среды. Через школу «профессиональных горожан» он знакомит парижан со структурой и особенностями управления городом. При этом партиципаторное бюджетирование не решает проблемы дефицита участия, так как участники этой программы имеют сложившийся социально-экономический портрет и не могут действовать в интересах большинства, а также сохраняет ведущую роль органов публичной власти в инициировании изменений.

Ключевые слова: партиципаторное бюджетирование; общественное участие; politique de la ville; городская политика; внутригородская дифференциация; Париж

Цитирование: Шкурко М. В., Михайлов А. А. (2021) Власть горожанам? Анализ системы партиципаторного бюджетирования Парижа // Городские исследования и практики. Т. 6. № 3. С. 66–85. DOI: <https://doi.org/10.17323/usp63202166-85>

активно продвигают партиципаторное бюджетирование как одну из практик, способствующих повышению качества государственного управления и развитию демократических принципов по всему миру. Партиципаторные практики служат одним из прикладных инструментов реализации демократии участия (participatory democracy), в которой значимая роль в определении политической повестки на местном уровне делегируется горожанам.

В концептуальном плане востребованность партиципаторных инструментов связана с глобальным структурным кризисом репрезентативной демократии на разных уровнях политической системы [Saurugger, 2004], в условиях которой граждане делегируют право определять вектор развития территориального субъекта избранным представителям. Кризис репрезентативности выражается в снижении ряда показателей: явки на выборах разных уровней, членства в политических партиях, интереса к публичной политике и доверия к политическим лидерам и другим лицам, облеченным властью [Tormey, 2014; Ercan, 2014]. Словом, выборные институты постепенно теряют символическую способность говорить от лица большинства. Когда граждане не могут доверять традиционным политическим институтам, а условия для публичной дискуссии отсутствуют, сильно ограничены или скомпрометированы, то, чтобы вывести в публичное поле свою повестку, отстоять свои права или выразить недовольство принимаемыми решениями, они могут обращаться к таким формам участия в политической жизни, которые могут определяться властями как «нежелательные», – забастовкам, митингам и протестам [Dikeç, 2017; Wouters, 2017; Gillion, 2013].

В поисках альтернативной позитивной повестки и способов разрешить кризис репрезентативности национальные правительства и обращаются к идеям партиципаторной демократии [Saurugger, 2004; Lefebvre, 2013, Vacqué, 2005]. Она предполагает сильную позицию органов местного самоуправления и их связанность с местным сообществом. Кроме того, власти разного уровня должны создать такие институциональные условия, в которых возможны непрерывный диалог между горожанами и лицами, облеченными властью, и участие горожан в городском управлении. Эти условия подкрепляются тем, что органы публичной власти делегируют некоторые из полномочий горожанам, однако сохраняют контроль и право принимать окончательное решение [Pate-

man, 2012]. В отношении партиципаторного бюджетирования публичная власть оставляет за собой финальное слово в судьбе проектов, но дает горожанам право принимать решения на отборочных и процедурных этапах. Приобщение к распределенной ответственности за принимаемое решение, погружение в особенности муниципального и государственного управления становятся школой демократии для «профессионального» горожанина [Talpin, 2012; Röcke, 2014]. Считается, что инструменты партиципаторной демократии способны изменить баланс власти между лицами, облеченными властью, и горожанами, расширить возможности местных сообществ, а консультирование и диалог способствуют выстраиванию доверительных отношений между взаимодействующими сторонами, повышают легитимность избранных должностных лиц и создают условия для вовлечения горожан в политические вопросы [Fung et al., 2003; Saurugger, 2004; Talpin, 2012]. Исследователь проблем политической репрезентации Ив Синтомер утверждает, что чем «больше и чаще горожане и представители административных органов взаимодействуют друг с другом, тем выше легитимность принимаемых решений» [Sintomer et al., 2007]. Наиболее инновационным инструментом продвижения партиципаторной демократии считается партиципаторное бюджетирование [Cabannes, 2004; Yáñez, 2018].

В общем виде партиципаторное бюджетирование позволяет горожанам определять, на какие цели и проекты будет потрачен некоторый процент от инвестиционной части городского бюджета, определенный муниципальной властью. Горожане могут предлагать свои проекты и инициативы, участвовать в публичных обсуждениях проектов и голосовать за те или иные проекты. В этом состоит инновационность партиципаторного бюджетирования, которую критический географ и исследователь альтернативных капиталистическим способам создания городского пространства Войцех Кебловски резюмирует так:

способность напрямую включать горожан, которые не являются экспертами, избранными должностными лицами [в городское управление. – Прим. автора] и бороться с социальным и политическим исключением через создание в высшей степени инклюзивной структуры, способной изменить отношения власти и общества и перераспределить

контроль над городским развитием в руки горожан [Kębłowski et al., 2014].

У инструмента партиципаторного бюджетирования есть свои ограничения. Анализируя случаи городов Сопота (Польша) и Кордовы (Испания), Войцех Кебловски показывает, что успешность использования этого инструмента во многом зависит от воли местных властей, которые могут саботировать и выхолащивать процедуру [Ibid.], а также устанавливать барьеры для проведения наиболее радикальных реформ [Hall et al., 2011]. Кроме того, партиципаторное бюджетирование не решает проблему дефицита участия (*participation deficit*) [Ibid.], которая свойственна и другим формам общественного участия: в партиципаторном бюджетировании участвуют люди с определенными социально-экономическими, классовыми и расовыми характеристиками, поэтому не могут представлять интересы всего общества [Röcke, 2014; Nez, 2016].

Чтобы проанализировать возможности партиципаторного бюджетирования как инновационного инструмента перераспределения власти и расширения возможностей горожан в городском управлении в Париже, сначала обратимся к политическому устройству Франции и роли горожан в управлении городом.

Органы власти и горожане: переход от политики дистанции к политике взаимодействия?

Франция считается классическим примером государства с сильным централизованным управлением [Knapp et al., 2006]. Ее модель основана на политической дистанции между горожанами и избранными ими должностными лицами. В этом смысле государство представляет собой собственную политическую сущность, которая находится вне общества, но выступает гарантом соблюдения общественных интересов. Избранные должностные лица получают властные полномочия и особый статус, который дает им власть «действовать от имени государства и как его представители, [поэтому они] способны обеспечивать и представлять *общественные интересы (l'intérêt générale)*» [Röcke, 2014], тогда как граждане могут выражать *личные интересы* и полномочны выбирать и голосовать на выборах и референдумах за своих представителей. Эта дистанция подкрепляется позитивистским дискурсом, который определяет вопросы политики и городско-

го управления как профессиональную область, поэтому иметь к ней доступ могут только те субъекты, которые обладают необходимыми компетенциями. Будучи непрофессионалами, горожане могут участвовать в социальной жизни и влиять на качество жизни через управление территорией своего района [Hall et al., 2011], а также создавать (иногда единолично) и объединяться в ассоциации. Раздельная профессионализация участия и управления приводит к иерархизации значения и влияния субъектов публичной политики, в которой роли и сферы ответственности субъектов четко определены и разграничены. Городской планировщик Стивен Холл [Ibid.], социологиня Анья Рёке [Röcke, 2014], политолог Ив Синтомер [Sintomer et al., 2007; Sintomer et al., 2016] и другие отмечают, что для французской политической мысли не характерно определять горожанина как часть территориального сообщества в связи с индивидуалистическим подходом к определению гражданственности. До начала реформ в области децентрализации и местного самоуправления возможности для коллективного участия в публичной политике практически не существовало, а необходимость вовлекать горожан в вопросы управления и принятия решений оставалась вне основного фокуса внимания политических институтов.

Давление со стороны низовых общественных движений и международных организаций, выступающих за принципы ответственного и добросовестного государственного управления, запустило процесс трансформации этой парадигмы [Gardesse et al., 2017]. 27 февраля 2002 года был принят закон «О местной демократии», который задает основные рамки участия горожан в управлении общественными услугами. Этот закон основан на концепции местной демократии (*démocratie de proximité*), в основе которой лежит идея сокращения политической и пространственной дистанции между избранными должностными лицами и гражданами за счет выстраивания диалога между ними. Местная демократия гарантирует горожанам право быть проинформированными о том, какие изменения и инициативы принимают местные власти, однако их возможности влиять на статус-кво институционально ограничены. Фактически взаимодействие между горожанами и административными органами сводится к консультированию и обмену информацией [Sintomer et al., 2007]. Для концепции местной демократии характерен дефицит участия. Он выражается в том, что

большинство горожан не участвуют в коллективных структурах управления городом (таких, как советы кварталов, советы горожан и проч.), а те, кто участвует, не могут представлять большинство, потому что в эти формы участия не вовлекаются группы с низким представительством. Сегодня проблема дефицита участия остается открытой [Hall et al., 2011].

Несмотря на растущий в обществе запрос на участие в политической жизни, политическая воля органов власти во многом до сих пор остается решающим фактором успешности participatory проектов. Обращаясь к опыту Парижа, мы рассматриваем participatory бюджетирование как инструмент, который может изменить баланс власти между политическими субъектами в пользу горожан и стать основой для значимых институциональных изменений. Прежде чем анализировать последствия уже состоявшихся циклов participatory бюджетирования, мы обратимся к тому, как организована программа participatory бюджетирования Парижа.

Парижская система participatory бюджетирования

Первые попытки реализовать опыт participatory бюджетирования во Франции состоялись после Всемирного социального форума в 2001 году в Порту-Алегри усилиями отдельных членов Французской коммунистической партии: эти проекты практически не затрагивали инфраструктуры региональных столиц и не носили системного характера. В Париже программа participatory бюджетирования была запущена с избранием в 2014 году Анн Идальго на пост мэра города [Pradeau, 2018]. В своей предвыборной программе «Париж, который поддерживает горожан» (*Paris qui dos*) Анн Идальго предложила стратегию реформирования системы городского управления, которая была направлена на повышение прозрачности и доступности этого института для горожан, а также на повышение уровня участия горожан в политической жизни города [Hidalgo, 2013].

Программа participatory бюджетирования в Париже позиционируется как отдельный инструмент городской политики и курируется специальным подразделением мэрии, которое подчиняется заместителю мэра по вопросам местной демократии, гражданского участия, НКО

и молодежи. Кабинет Анн Идальго позиционирует эту программу как способ радикально реформировать традицию общественного участия, способствуя солидаризации граждан. Согласно располагаемым данным, с 2014 по 2020 год совокупный объем participatory бюджета составил около €500 млн, что соответствует примерно 5% от инвестиционного бюджета города за рассматриваемый период [Paris, 2020].

Выдвинуть проект для потенциальной реализации за счет participatory бюджета может любой житель или любой коллектив жителей (к примеру, ассоциации и советы кварталов) Парижа. Помимо этого, на *первой стадии* проект должен соответствовать трем принципиальным критериям:

- сфера и место реализации проекта должны входить в юрисдикцию городских властей;
- затраты на реализацию проекта должны носить инвестиционный, а не операционный характер (то есть предполагается, что выделяемые средства будут использованы разово). Отсюда также следует, что после своего осуществления проект не должен требовать существенных операционных затрат либо эти затраты должны покрываться внешними источниками;
- проект должен иметь прикладную ценность и способствовать повышению качества жизни парижан.

На данной стадии возможно широкое обсуждение проекта инициаторами и местными жителями. Площадками подобных обсуждений выступают мэрии округов Парижа и отдельные локальные ассоциации.

На *второй стадии* выдвинутые проекты оцениваются экспертной комиссией. Основные задачи комиссии – оценка реализуемости проекта, выявление потенциальных трудностей и предварительный расчет затрат.

Третья стадия представляет собой группировку исходных проектов. Ее цель – объединение отдельных инициатив, посвященных общей тематике, в единый проект. Объединенные проекты вместе с предварительным технико-экономическим обоснованием проходят дополнительную оценку экспертными комиссиями, включающими в себя ряд выборщиков со стороны муниципалитета (как правило, муниципальных депутатов и отдельных должностных лиц) и ряд выборщиков

Рис. 1. Структура партиципаторных проектов по стадиям (на ноябрь 2020 года)

Источник: составлено авторами по данным сайта партиципаторного бюджета мэрии Парижа [Paris, 2020].

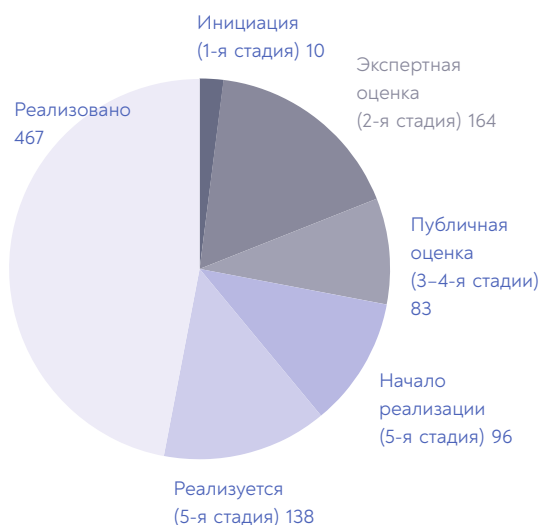
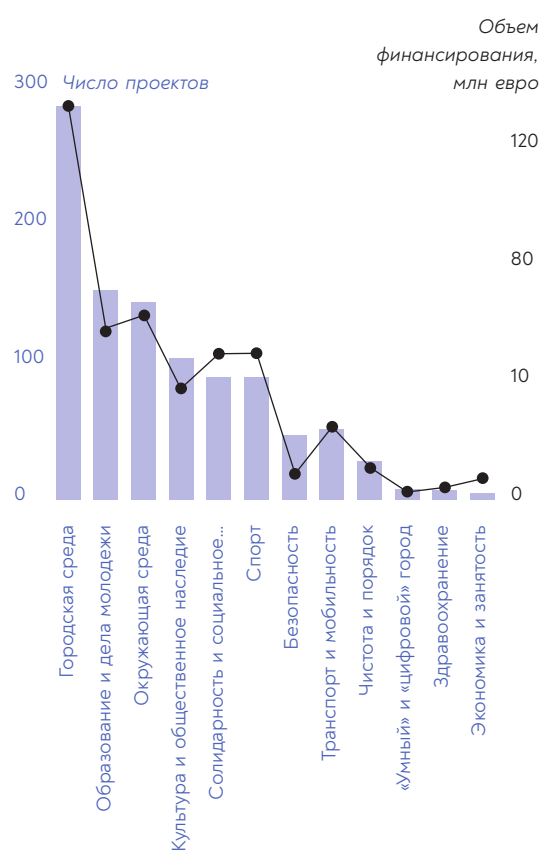


Рис. 2. Структура распределения числа и финансирования проектов по направлениям (на ноябрь 2020 года)

Источник: составлено авторами по данным сайта партиципаторного бюджета мэрии Парижа [Paris, 2020].



со стороны общественности (в том числе представителей локальных ассоциаций).

На четвертой стадии проекты выносятся на публичное голосование, проводимое на портале партиципаторного бюджета города и в специальных мобильных пунктах. Жители Парижа имеют право принимать участие в голосовании по любым проектам, выдвинутым на территории города, в том числе за пределами округа проживания.

Если проект проходит первичную экспертную оценку, оценку выборными комиссиями и набирает достаточное количество голосов по сравнению с другими проектами, то он доходит до пятой, фи-

нальной стадии, которая состоит в поэтапной реализации инициативы.

Проекты, претендующие на партиципаторное финансирование, могут быть выдвинуты на двух масштабных уровнях – окружном (как правило, посвященном разрешению локальных проблем) и городском (посвященном более крупным инициативам, затрагивающим территорию нескольких округов или города в целом). Во втором случае вместо муниципальной выборной комиссии формируется общегородской аналог [Paris, 2020].

С начала реализации программы партиципаторного бюджетирования в 2014 году в Париже жители и их ассоциации выдвинули более 2,5 тыс. проектов, 467 из них были реализованы и еще 138 находятся на стадии реализации (рис. 1).

Выдвигаемые проекты разделяются на 12 тематических блоков, охватывающих разные стороны городского развития:

- Городская среда (*cadre de vie*).
- Культура и общественное наследие (*culture et patrimoine*).
- Экономика и занятость (*économie et emploi*).
- Образование и дела молодежи (*éducation et jeunesse*).
- Окружающая среда (*environnement*).
- Безопасность и предотвращение преступлений (*prévention et sécurité*).
- Чистота и порядок (*propreté*).
- Здравоохранение (*santé*).
- Общественная солидарность и социальная конвергенция (*solidarité et cohésion sociale*).
- Спорт (*sport*).
- Транспорт и мобильность (*transport et mobilité*).
- «Умный» и «цифровой» город (*ville intelligente et numérique*).

Ранее в число категорий также входили «недвижимость и места проживания» (*logement et habitat*) и «городское соучастие» (*participation citoyenne*), их включили в состав других категорий [APUR..., 2016].

Среди проектов наибольшую роль играют направления, связанные с городской и окружающей средой, то есть так или иначе касающиеся благоустройства территорий (рис. 2), которое считается типичным направлением деятельности программ партиципаторного бюджетирования. Также весомую долю как среди проектов, так и в объеме финансирования занимают образование, культура и спорт. Значимую роль играет и «общественная солидар-

ность и социальная конвергенция» – важное направление французской политики, целью которого являются снижение степени социального расслоения и формирование максимально инклюзивного общества [Blanc, 2010].

Хотя партиципаторное бюджетирование – это самостоятельный инструмент с собственным целеполаганием и задачами, он может применяться для реализации разных городских политик. Так как большинство проектов так или иначе касаются благоустройства, в следующем разделе мы рассмотрим, как проекты партиципаторного бюджетирования встраиваются в политику городского обновления.

Politique de la ville: политика городского обновления

Последние десятилетия политика городского обновления (*politique de la ville*²) была одним из ключевых драйверов развития урбанизированных территорий во Франции. Она создавалась для борьбы с территориальным и социально-экономическим неравенством между городскими территориями (как внутри административных границ города, так и пригородными территориями (*banlieue*)). Ее мероприятия в первую очередь направлены на пространственные и социальные преобразования в так называемых приоритетных кварталах (*quartier prioritaire*), перечень которых был установлен Генеральной комиссией по вопросам равенства территорий CGET (*Commissariat général à l'Égalité des territoires*). На национальном уровне идеологические и программные аспекты политики городского обновления закреплены в принятом в 2003 году Рамочном и программном законе по проблемам города и городского обновления (*Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine*).

В основе политики городского обновления лежит принцип равенства территорий: предполагается, что внутригородские территории обладают разным уровнем доступа к ресурсам и капиталам, при этом



Рис. 3. Реализованный проект оживления фасадов общественных зданий в кварталах Гут д'Ор и Ла Шапель 18-го округа Парижа; один из победителей голосования бюджетного цикла 2018 года

Источник: официальный сайт партиципаторного бюджета мэрии Парижа (*Réaménager les équipements sportifs extérieurs de la Grange-aux-Belles // Paris. Budget participatif: https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/jsp/site/Portal.jsp?document_id=3681&portlet_id=158*).

некоторые территории совершенно отрезаны от этих потоков, что не позволяет им успешно существовать и развиваться. Задача правительства – перераспределять ресурсы и капиталы между территориями при помощи инструментов бюджетной и социально-экономической политики и направлять их на повышение уровня жизни в наиболее незащищенных и стагнирующих территориях – приоритетных кварталах. В регионе Иль-де-Франс под действие политики городского обновления чаще всего попадают территории «больших ансамблей» (*grands ensembles*) – крупных жилых комплексов, построенных в пригородах Парижа в 1960–1980-х годах по принципам модернистского градостроительства.

Политика городского обновления в первую очередь направлена на изменение *материальной* среды приоритетных кварталов. Она включает в себя программы с такими задачами:

- строительство социального жилья с разными формами владения и смешанным социально-экономическим

2. В этой работе для перевода *politique de la ville* мы будем пользоваться термином «политика обновления территорий», избегая калькирования с французского языка. Важно отметить, что такие политики в первую очередь направлены на преобразование материальности жилых нецентральных и пригородных районов городов и улучшение их социально-экономического положения – реструктуризацию экономики этих районов, основание новых центров коммерческой активности и создание разных условий владения жильем для привлечения горожан с разным уровнем достатка. Помимо работы с материальной и экономической средой французская политика обновления территорий включает широкий комплекс мер, направленных на нематериальные трансформации таких районов: так как большинство жителей уязвимых территорий имеют миграционный опыт в первом и втором поколениях, а сами территории стигматизированы в публичном дискурсе, муниципалитеты используют меры культурной, образовательной и социальной политик для интеграции жителей в общественную жизнь и повышения привлекательности этих территорий для потенциальных собственников, арендаторов, бизнесов и т. д.



Рис. 4. Реализованный проект реконструкции открытой спортивной площадки в приоритетном квартале Гранж-о-Бель (Grange aux Belles) 10-го округа Парижа, один из победителей голосования бюджетного цикла 2017 года

Источник: официальный сайт партиципаторного бюджета мэрии Парижа (Réaménager les équipements sportifs extérieurs de la Grange-aux-Belles // Paris. Budget participatif: https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/jsp/site/Portal.jsp?document_id=3681&portlet_id=158).

портретом собственников и арендаторов;

- капитальный ремонт и переоснащение квартир, которые включают в себя повышение энергоэффективности зданий, адаптацию жилья для нужд маломобильных граждан, людей с инвалидностью и представителей других социальных групп;
- строительство объектов социальной, экономической и транспортной инфраструктуры;
- создание и развитие общественных пространств.

Одновременно политика городского обновления работает с *нематериальной* средой района, в частности, ее задача – изменение социального состава проживающих. В приоритетных кварталах в основном проживают люди с низким достатком и часто имеющие миграционный опыт, поэтому городские власти создают стимулы для привлечения в эти районы представителей среднего класса – считается, что вкупе с политикой в области образования меры политики социального смешения (*mixité sociale*) позволят эффективно решать социальные проблемы приоритетных кварталов за счет эффекта соседства [Escafré-Dublet et al., 2019; Lelévrier et al., 2018]. С одной стороны, власти обязывают застройщиков создавать жилой фонд с разными условиями владения (например, квартиры под социальную и коммерческую аренду, квартиры под продажу на свободном рынке, а также переселенческий фонд). С другой стороны, городские вла-

сти активно переселяют коренных жителей приоритетных кварталов, чтобы снизить «концентрацию бедного и этнического населения в этих районах» [Lelévrier et al., 2018]. В совокупности эти меры запускают механизмы джентрификации и фрагментации использования территории [Ibid.].

В рамках политики обновления территорий властями Парижа был выбран сравнительно ограниченный перечень кварталов, наиболее остро нуждающихся в изменении материальной среды, а также кварталы, не требующие столь срочных мер, но имеющие риски ухудшения ситуации, – кварталы активного мониторинга (*quartier de veille active, QVA*). Согласно Уставу партиципаторного бюджетирования³ (*La charte du budget participatif*), в Париже в отношении проектов, заявленных в приоритетных кварталах, действует принцип позитивной дискриминации – именно они должны быть в первую очередь поддержаны местными властями. Анализ проектов партиципаторного бюджетирования в этих районах показывает, что частично они встраиваются в комплекс мероприятий политики обновления территорий, и средства партиципаторного бюджета в той или иной форме направляются на создание и развитие общественных пространств (рис. 3, 4).

Объединение целей политики обновления территорий и ресурсов партиципаторного бюджетирования позволяет городским властям оптимизировать бюджет на эту строку расходов программы обновления, а горожанам – получить городские объекты более высокого качества. Однако нельзя точно сказать, кто именно участвует в голосовании – коренные жители района, повышение уровня жизни которых заявлено как одна из целей политики городского обновления, или переехавшие в эти районы представители среднего класса, которые могут обладать другими запросами к городской среде. Это различие важно для нас, поскольку позволяет поставить вопрос о том, какой порядок поддерживает инструмент партиципаторного бюджетирования и в чьих интересах он используется. Анализируя кейсы приоритетных кварталов коммун Ла-Курнёв и Орли в регионе Иль-де-Франс, урбанистка и социологиня Кристин Лёлеврие подчеркивает, что политика социального смешения, реализуемая в приоритетных кварталах, при-

3. La charte du #budgetparticipatif // Paris. Budget participatif: <https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/la-demarche-sommaire/charte.html>.

водит к социальной фрагментации и микроджентрификации внутри приоритетных кварталов [Lelévrier et al., 2018]. Эти процессы приводят к двум сценариям освоения этих территорий коренными жителями: они либо создают «параллельные» инфраструктуры сервисов и общественных пространств, которые экономически и социально доступны для них, либо переезжают в другие районы или коммуны, где стоимость жизни больше соответствует их достатку. В этой связи инструмент партиципаторного бюджетирования, с одной стороны, работает на общее улучшение качества городской среды, с другой стороны, стимулирует процесс джентрификации на уровне района, вытесняя горожан с низким достатком за пределы обновленных кварталов, а также процессы переспаривания общественных пространств.

Социально-экономическая дифференциация Парижа

Для корректного описания системы партиципаторного бюджетирования в Париже нам нужно охарактеризовать социально-экономические условия, в которых она существует.

Национальный институт статистики и экономических исследований Франции (INSEE) оперирует несколькими подходами к пространственной классификации социально-экономических групп, проживающих на территории Парижа и региона Иль-де-Франс в целом. Наиболее интересным представляется подход [Caenen et al., 2017] по типологизации селитебных территорий в соответствии с социально-экономическим портретом их жителей. Критерии составления «портрета» включают в себя средний уровень доходов, половозрастную структуру и среднее количество человек в домохозяйстве, соотношение долей собственников и арендаторов среди жителей, соотношение долей населения с различными уровнями образования, долю социального жилья в общем объеме жилой недвижимости. В этой типологии выделено пять категорий селитебных территорий (рис. 5):

- Обеспеченные территории (*territoires aisés*). Они занимают центральную, западную и юго-западную части города — в частности, территорию 1, 4, 6, 7, 8,



Категории селитебных территорий

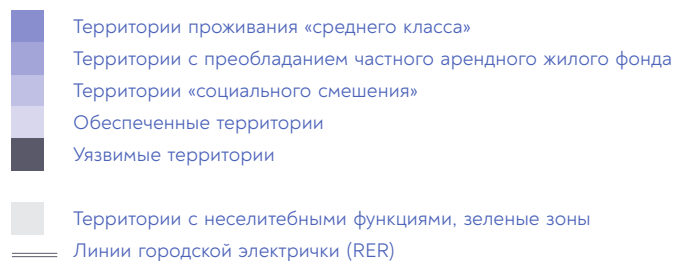


Рис. 5. Социально-пространственная дифференциация Парижа
Источник: [Caenen et al., 2017].

16-го и отчасти 17-го округов. Также к этому типу относятся отдельные кварталы⁴ 2, 3, 5, 9-го и некоторых других округов. Здесь проживают наиболее обеспеченные слои населения французской столицы, доля арендаторов сравнительно мала, а средний возраст жителя выше аналогичной величины по городу в целом.

- Территории с преобладанием частного арендного жилого фонда (*territoires accueillant des cadres dans le parc locatif privé*). Они широко распространены в округах, расположенных на левом берегу Сены (в особенности 5, 14, 15-го). Среди жителей высока доля арендаторов (в частности, студентов), а также сотрудников небольших фирм с высоким уровнем образования (Анн Клерваль называет представителей данной группы *petite bourgeoisie* [Clerval, 2021]).

4. Понятие «квартал» в парижском контексте имеет два возможных значения. Официально кварталами называются административные образования, составляющие округа. Но многие исследователи (в том числе упоминаемые в данной работе) именуют так и значительно более дробные территориальные единицы, а также исторически сложившиеся территориальные образования. В дальнейшем мы будем придерживаться первого определения, если иной подход не использован в цитируемом нами источнике.

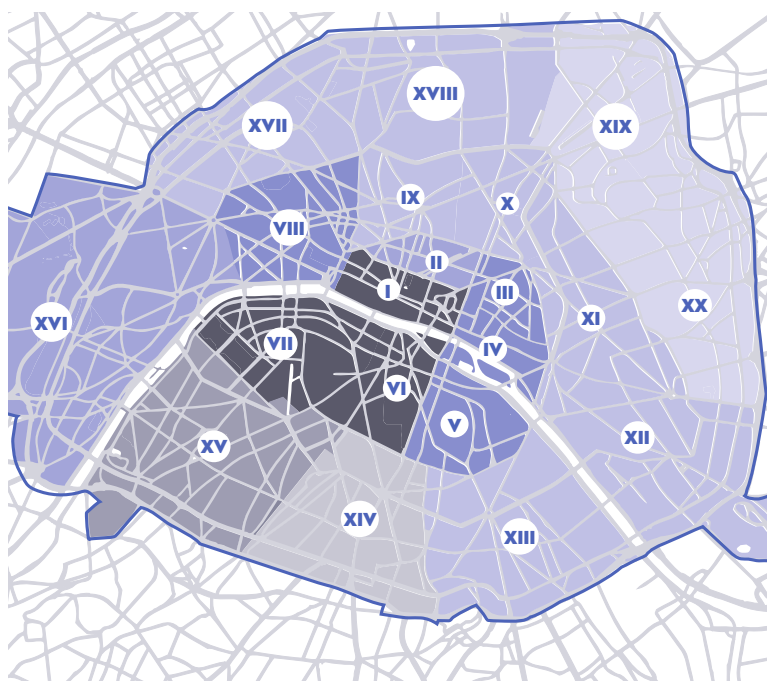
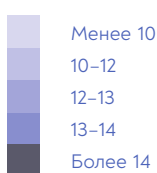


Рис. 6. Средние цены жилой недвижимости по округам Парижа

Источник: составлено авторами на основе открытых данных агентства недвижимости SeLoger (<https://www.seloger.com/>)

Цена жилой недвижимости, тыс. евро / кв. м



- Территории «социального смешения» (*territoires de mixité sociale*). Создание условий для смешения социальных групп (и, соответственно, предотвращения сегрегации) является важным аспектом французской политики городского обновления. В Париже сформировался один крупный ареал подобного типа, он располагается на правом берегу Сены и простирается с северо-запада на восток города.
- Территории проживания среднего класса (*territoires accueillant les classes moyennes*). В таких кварталах в основном проживают лица с уровнем дохода, сопоставимым со среднегородским, либо не намного ниже его. Также в них высока доля социального жилья, а средний размер домохозяйств невелик. Подобные территории концентрируются на северной и северо-восточной окраинах города, также на них

приходится весомая доля селитебных зон 13-го округа.

- Уязвимые территории (*territoires vulnérables*). Преимущественно это территории жилых массивов, сформировавшихся по соседству с бывшими производственными зонами. По мере деиндустриализации социально-экономическая ситуация в таких массивах стала неблагоприятной. В административных границах Парижа подобные территории сравнительно немногочисленны, поскольку вследствие процессов джентрификации они в основном смещены в его пригороды [Clerval, 2021]. В большинстве своем они сосредотачиваются вдоль бульвара Периферик и железнодорожных магистралей, а также распределены по территориям 19-го и 20-го округов.

Ключевым фактором видоизменения сложившейся социальной структуры внутригородского расселения Парижа в последние десятилетия стоит назвать джентрификацию. Ее следствием становится постепенное расширение ареала проживания представителей более обеспеченных социальных групп при параллельном вытеснении менее обеспеченных слоев населения. Представляется, что она несет как позитивные эффекты (расширение территорий социального смешения), так и негативные, затрагивающие преимущественно наиболее уязвимые территории. Примером этой тенденции является исторический квартал Батиньоль, большая часть которого располагается в 17-м округе [Caenen et al., 2017].

Социопространственная дифференциация Парижа хорошо прослеживается и по некоторым непосредственным показателям. В частности, в Париже наблюдается выраженная ценовая дифференциация жилой недвижимости в разрезе округов (рис. 6). Ареал наибольших цен смещен к юго-западу от географического центра города и охватывает 1, 6 и 7-й округа⁵, в то время как ареалы с наименьшей стоимостью квадратного метра расположены на северо-восточных окраинах.

Одним из следствий социального расслоения Парижа стала электоральная поляризация. Ее примером могут быть муни-

5. Согласно исследованию Анн Клерваль, такое смещение сложилось еще в доиндустриальный период и было связано с переселением наиболее обеспеченных социальных групп на юго-западную окраину города после переноса королевской резиденции в Версаль [Clerval, 2020]. В определенной степени сформированный в то время социопространственный паттерн сохранился и до наших дней.

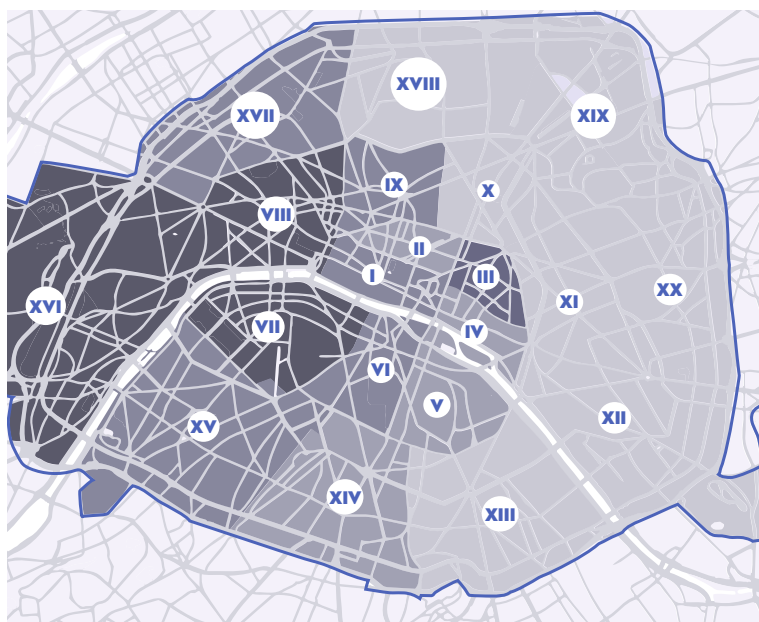
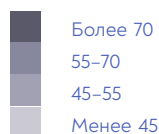


Рис. 7. Результаты голосования в первом и втором турах муниципальных выборов 2020 года по округам Парижа
Источник: составлено по данным [VisuCity, 2020].

Доля проголосовавших за партии правого блока



ципальные выборы 2020 года⁶ (рис. 7). 7, 8 и 16-й округа отличаются наименьшей долей голосования за левый блок партий и в особенности за Социалистическую партию Франции и платформу Paris en commun, возглавляемую Анн Идальго. Интересным следствием поляризации города с запада на восток стало формирование своеобразной разделительной линии на территории 2, 4, 14 и 17-го округов, где количества голосов, отданных за кандидатов левого и правого блоков, практически равны (в 17-м округе линия совпадает с четким физическим барьером – железнодорожной магистралью, идущей от вокзала Сен-Лазар). Такая же дифференциация прослеживалась и на выборах многих других уровней.

6. Также стоит отметить, что явка на муниципальных выборах в большинстве округов города варьировалась слабо и составила около 40–45%. Исключениями стали 7-й округ, где голосование было завершено в первом туре (величина явки составила 46%), и 19-й округ, где по итогам двух туров она составила чуть более 36%.



Рис. 8. Реализованный проект по высадке деревьев и созданию озелененного пространства на улице Сорбье в 20-м округе Парижа; один из победителей голосования бюджетного цикла 2016 года

Проект является одной из инициатив в рамках ревитализации «Малого пояса» (*La Petite Ceinture*) Парижа.

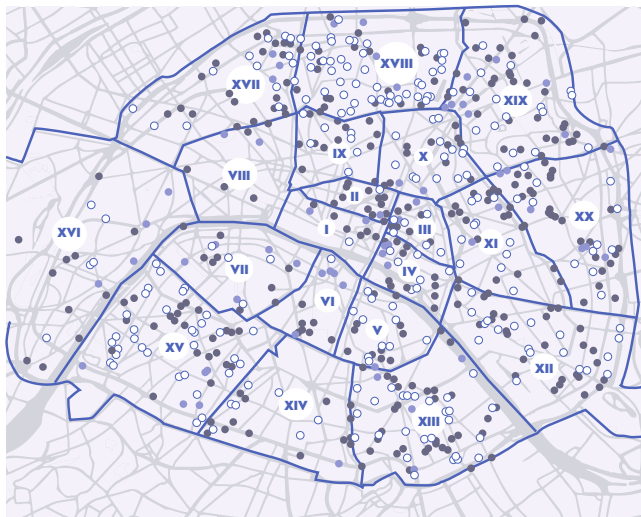
Источник: официальный сайт партиципаторного бюджета мэрии Парижа (*Une coulée verte sur la rue Sorbier et la Petite Ceinture* // Paris. Budget participative: https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/jsp/site/Portal.jsp?document_id=2922&portlet_id=158).

Реализация проектов: внутригородская неоднородность

С точки зрения категорий партиципаторного бюджетирования проекты распределены по городу весьма мозаично. Как правило, они концентрируются в сравнительно четко очерченных ареалах (рис. 9):

- *Крупные магистральные улицы.* Они играют важную роль в формировании и структурировании каркаса внутригородского расселения, а также часто выступают важными вернакулярными барьерами. Поэтому такие улицы чаще становятся местом встречи разных акторов городской жизни, а реализуемые на них проекты при партиципаторном голосовании привлекают больше внимания.
- *Периферийные городские территории.* Среди них можно выделить два подтипа. Во-первых, это пространства около железнодорожных линий, в особенности ведущих к Восточному вокзалу (граница между 18-м и 19-м округами) и вокзалу Монпарнас (на границе между 14-м и 15-м округами). Сюда можно отнести и проекты, реализуемые в рамках крупного проекта «Малый пояс» (*La Petite Ceinture*) по редевелопменту заброшенной железнодорожной линии в восточной части города.

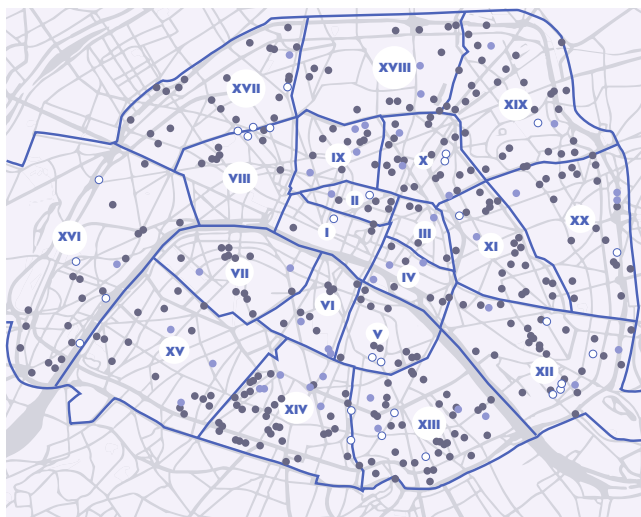
Во-вторых, это территории около окружающей город кольцевой автомагистрали – бульвара Периферик, ранее занятые пустырями или опустевшими производственными зонами. В последние десятилетия они также стали ме-



- Городская среда
- Культура и наследие
- Образование и дела молодежи



- Здоровоохранение
- Солидарность и социальная конвергенция
- Спорт



- Окружающая среда
- Культура и наследие
- Безопасность



- Транспорт и мобильность
- «Умный» и «цифровой» город
- Экономика и занятость

Рис. 9. Локализация мероприятий, реализуемых в рамках проектов по различным направлениям партиципаторного бюджетирования

Источник: составлено авторами при помощи портала открытых данных мэрии Парижа [Open Data, 2020].

стом нескольких проектов ревитализации общегородского масштаба, среди которых можно особо отметить «Зеленый пояс» (*La Ceinture Verte*) в 20-м округе (рис. 8), бульвары Брюн и Жордан в 14-м округе, окрестности бульвара Берсьер в 17-м округе.

- Особо значимые пространства общегородского уровня. Можно предположить, что в этом случае работает тот же принцип, что и в случае магистральных улиц. Хорошим примером такого ареала можно назвать окрестности городской мэрии и Центра Помпиду на западе 4-го округа, где было реализовано несколько дорогостоящих проектов уличного благоустройства. Аналогичный ареал сформировался в прилегаю-

щей к нему части 1-го и 2-го округов между Форумом ле-Аль, садом имени Нельсона Манделы и улицей Реомюр.

Финансирование проектов партиципаторного бюджетирования также обнаруживает существенную территориальную дифференциацию (рис. 10). Наибольший объем средств – как в абсолютном, так и в относительном выражении (на один проект) – был выделен в прежнем 4-м округе (около €182 млн, или около €11 тыс. на одного жителя), что связано с упомянутой выше реализацией проектов по обустройству общественных пространств общегородского значения. В число округов-лидеров также можно включить 13-й (€33 млн), 15-й (€27 млн) и 18-й (€25 млн) округа. Наимень-

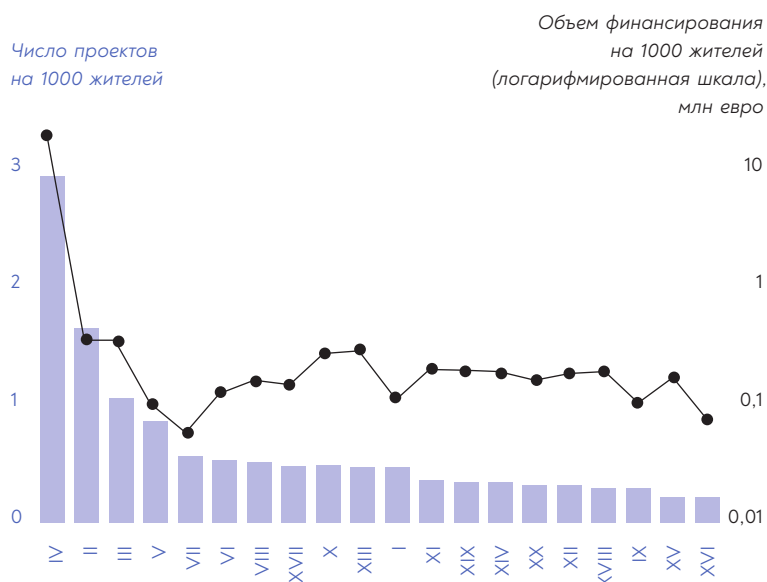


Рис. 10. Показатели распределения партиципаторных проектов и их финансирования по округам Парижа

Источник: составлено авторами на основе портала открытых данных мэрии Парижа [Open Data, 2020].



Классификация проведенных мероприятий по объему совокупного финансирования, тыс. евро

○ Менее 250 ● 250–1000 ● 1000–2000 ● 2000–4000 ● Более 4000

Рис. 10. Показатели распределения партиципаторных проектов и их финансирования по округам Парижа

Источник: составлено авторами на основе портала открытых данных мэрии Парижа [Open Data, 2020].

ший объем распределенного финансирования, в том числе на один реализованный

7. Поскольку округа Парижа неравномерны по численности населения, средняя доля жителей, принявших участие в голосовании по партиципаторному бюджету, в разрезе округов составляет около 2% (по городу в целом — 4%). На графике не учтены результаты голосования по партиципаторным бюджетам школ, также фиксируемых статистикой; в них в 2016 году приняли участие еще 3% парижан [APUR..., 2018].

проект, характерен для округов, расположенных в центральной части города (с 1-го по 9-й, за вышеупомянутым исключением 4-го округа), а также 16-го округа.

Аналогичный обзор финансирования мероприятий, проведенных в рамках проектов, позволяет более подробно дифференцировать картину территориального распределения партиципаторного бюджета в Париже (рис. 11). Большинство мероприятий характеризовалось небольшим объемом (до €1 млн затрат), что обусловлено структурным устройством проектов; напомним, что многие проекты создаются путем агрегирования локальных инициатив. Выделяются и отдельные ареалы концентрации мероприятий с высоким (более €4 млн) объемом капитальных вложений: преимущественно это места реализации отдельных крупных проектов редевелопмента окраинных территорий, реконструкции важных объектов социальной инфраструктуры (в особенности в 12-м и 18-м округах), а также общественные пространства, имеющие значение для города в целом (окрестности городской мэрии в 4-м округе).

Голосование по партиципаторным проектам

По данным исследования Парижской мастерской урбанистики APUR, в 2016 году в голосовании по проектам участия приняло участие порядка 4% населения города [APUR..., 2018]. Наиболее высокая доля участия жителей наблюдалась на севере (9-й и 10-й округа) и юго-востоке (13-й округ). Меньше всего этот показатель в 16, 8 и 7-м округах (рис. 12)⁷.

Логично предположить, что выявленная закономерность является следствием некоей пространственной поляризации городского населения. В частности, примером такой причины может быть различие в уровне доходов жителей: три округа, отличающихся наименьшим уровнем участия в программе, одновременно являются одними из наиболее обеспеченных. Однако такой аргумент не дает удовлетворительного объяснения выдвинутому тезису: центральные округа похожи, но уровень участия в них заметно выше; наименее состоятельные округа города также по этому критерию не выделяются.

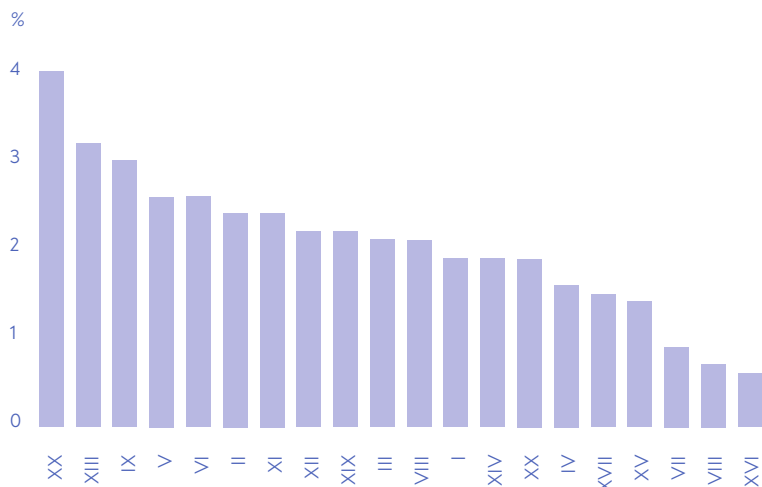
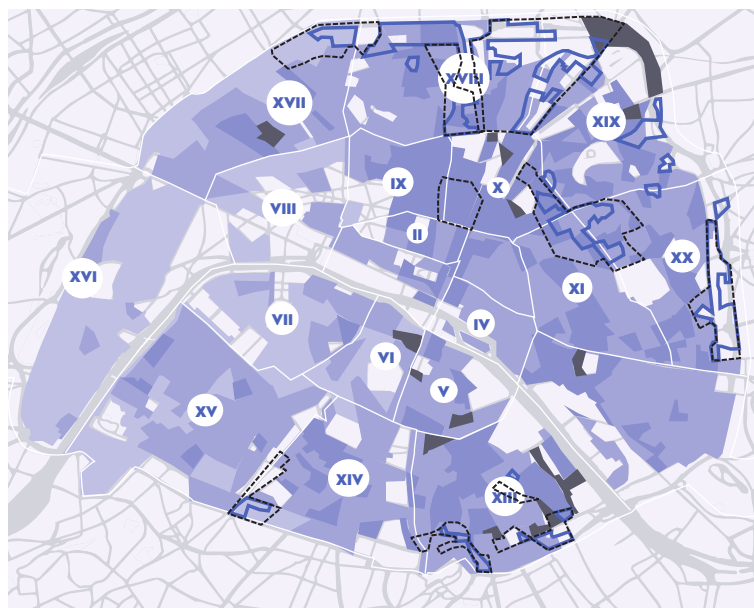
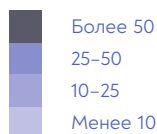


Рис. 12. Активность голосования по проектам партиципаторного бюджетирования по округам Парижа

Источник: составлено авторами при помощи портала открытых данных мэрии Парижа [Open Data, 2020].



Число проголосовавших горожан на 1000 человек населения



Территории приоритетного развития

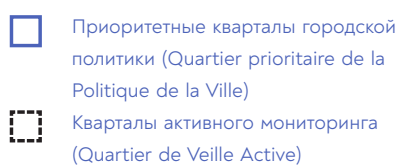


Рис. 13. Активность голосования по проектам партиципаторного бюджетирования в 2016 году

Источник: [APUR..., 2018].

влечены в партиципаторную деятельность сравнительно равномерно, то 13-й округ в этом плане более мозаичен [APUR..., 2018].

В поисках причин внутригородской дифференциации партиципаторной активности

Общая тенденция распределения партиципаторной активности по территории города совпадает с рядом других упомянутых закономерностей. Уровень этой активности существенно ниже в западной части города (особенно в 7, 8 и 16-м округах) и несколько выше — на его восточных и северо-восточных окраинах. Такая тенденция характерна как для количества реализованных проектов и мероприятий в их составе, так и для уровня активности голосования. В проведенном APUR в 2015 году исследовании тенденций развития системы партиципаторного бюджетирования в первые годы ее деятельности [APUR..., 2016] были обнаружены аналогичные территориальные закономерности. Важной причиной наблюдаемой в западных округах ситуации аналитики APUR видят сравнительно низкую плотность социальных связей, в особенности между представителями разных социальных групп [APUR..., 2016]. Аналогичным образом сравнение рис. 5 и рис. 13 позволяет достаточно точно сопоставить территории социального смешения [Caenen et al., 2017] и ареалы с относительно высокой долей населения, участвовавшего в партиципаторном голосовании.

Мы считаем социальную сегрегацию одним из возможных факторов, задающих эту ситуацию. Исследователи по-разному подходят к определению акторов и механизмов этого процесса [Blanc, 2010]. С точки зрения исследователя гетто Лоика Вакана, сегрегация сильнее затрагивает наименее обеспеченные слои населения, в особенности если есть факторы, способствующие их исключению из городской жизни [Wacquant, 2008]. К таким выводам приходит и Эрик Моран, но ключевым движущим актором сегрегации он считает городской средний класс [Maurin, 2004]. Других взглядов придерживается Эдмонд Претесей, согласно точке зрения которого дискурс сегрегации в первую очередь затрагивает наиболее состоятельные слои общества, стремящиеся к формированию закрытых сообществ, или *gated communities* [Préteceille, 2006; Préteceille, 2007].

Рис. 14. Реализованный проект установки съемных трибун в общественном пространстве CENTQUATRE в приоритетном квартале Кюрьяль 19-го округа Парижа; один из победителей голосования бюджетного цикла 2015 года
Источник: официальный сайт participatorного бюджета мэрии Парижа (Cinéma et musique au CENTQUATRE // Paris. Budget participative: https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/jsp/site/Portal.jsp?document_id=1626&portlet_id=158.)



Исходя из проведенного нами анализа можно предположить, что в Париже действуют два направления сегрегационного процесса. Первый опирается на общегородскую социопропространственную дифференциацию и скорее связан с упомянутым феноменом *gated communities* [Préteceille, 2006]. Второй проявляется на локальном уровне и представляет собой обособление наименее обеспеченных социальных групп. Благоприятные условия для нее сложились в отдельных периферийных жилых массивах, в той или иной степени изолированных от прилегающих городских территорий. Представляется, что оба вида сегрегации поддерживаются джентрификацией и в некоторой степени являются ее следствиями, пусть и разнонаправленными.

Контекст политики городского обновления оказывает определенное влияние на развитие participatorной активности. В частности, в приоритетных кварталах на текущий момент были проведены мероприятия по 102 проектам (то есть примерно по каждому четвертому проекту из числа дошедших до стадии фактической реализации), что представляет собой немалую величину для сравнительно небольшой доли городской территории.

Составленная APUR картосхема [APUR..., 2018] показывает, что, несмотря на прилагаемые усилия, приоритетные кварталы не всегда принимают активное участие в participatorном голосовании (рис. 13). Во многих из них, в особенности в располагающихся около бульвара Периферик, доля участников голосования ниже, чем в прилегающих жилых массивах. Исключением стала лишь группа кварталов на северо-востоке города, на территории которых было реализовано небольшое количество крупных проектов переустройства придомовых территорий и создания социальной и досуговой инфраструктуры (рис. 14).

Было бы интересно сопоставить показатели participatorного бюджетирования и электоральной дифференциации города. Однако обычная избирательная активность

парижан многократно превышает активность на голосовании по participatorным проектам, что не позволяет корректно сопоставить данные показатели. Кроме того, как уже упоминалось, доля населения, принимающего участие в выборах муниципального и вышестоящих уровней, сравнительно слабо варьируется по округам. В то же время результаты распределения голосов между партиями правого и левого блоков позволяют говорить о наличии общих закономерностей с participatorной активностью (рис. 7, 13). Вполне возможно, это объясняется позиционированием participatorного бюджета как проекта левого крыла парламента Франции, а именно Социалистической партии, к которой принадлежит Анн Идальго, что сказывается на более прохладном отношении к нему наиболее обеспеченных слоев населения.

Заключение

Парижская система participatorного бюджетирования работает на фоне более широкого и масштабного процесса по децентрализации полномочий в городской политике Франции. Главным драйвером институциональных изменений выступает местная администрация и ее лидер Анн Идальго, которая в своей политической программе продвигает participatorное бюджетирование как инструмент обеспечения социальной сплоченности, повышения качества муниципального управления, что тем не менее сохраняет статус-кво, где государство играет ведущую роль в инициировании изменений. Вкупе с такими инициативами кабинета, как общегородской форум «Ночь дебатов» (*La nuit des débats*), и электронной краудсорсинговой платформой *Idee.paris*, выросшей из проекта «Госпожа мэр, у меня есть идея!» (*Madame la maire, j'ai une idée!*), институт participatorного бюджетирования работает на сокращение политической и пространственной дистанции между избранными представителями власти и горожанами.

При этом круг вопросов городского управления, на который могут влиять горожане, жестко процедурно ограничен: устройство этого инструмента не предполагает, что он может быть использован для того, чтобы поставить под вопрос более системные и принципиальные отрасли городского управления, такие как, например, включение территорий в перечень приоритетных районов или политику в отношении социального жилья. Таким образом, дистанция между профессиональными по-

ликами и «профессиональными» горожанами сохраняется, и демократизация процесса управления проходит в рамках, определенных и установленных местными органами власти. В этом смысле дизайн процедуры партиципаторного бюджетирования поддерживает в городской политике статус-кво, сохраняя устоявшуюся иерархию власти, но способствует трансформации качественного аспекта институциональных связей между агентами.

Несмотря на движение партиципаторного бюджетирования в Париже в сторону горожан, устройство этого процесса активно критикуется [Pradeau, 2018; Font et al., 2017]. Объектом критики часто становится пространство между этапом сбора идей горожан и отбором муниципальной комиссией проектов для последующего продвижения. Эта зона выпадает из области общественного контроля и оставляет окно возможностей для избирательного подхода к отбору проектов [Pradeau, 2018]. К другим проблемам, которые косвенно влияют на репутацию партиципаторного бюджетирования, относят избирательность при отборе и продвижении проектов комиссией местной администрации (*cherry-picking*), необоснованные отказы в регистрации проектов и механические ошибки отборочной комиссии.

Несмотря на постепенный рост внимания парижан к партиципаторному бюджетированию, охват жителей города его деятельностью сегодня крайне невелик. Если рассматривать партиципаторное бюджетирование как своеобразную социальную инновацию, то ее можно отнести к первой стадии цикла распространения нововведений по Эверетту Роджерсу [Rogers, 1962]. Как и в случае других институтов общественного участия, костяк «профессиональных» горожан, принимающих участие в рабочих группах по проектам партиципаторного бюджетирования, имеет характерный социально-экономический портрет [Doustaly, 2019]. Инноваторами преимущественно выступают жители со средним уровнем дохода, проживающие по соседству с территориями, требующими более активного вмешательства городских властей (но не на самих этих территориях) и, как правило, придерживающиеся левых политических взглядов. Таким образом, в парижском партиципаторном бюджетировании системная проблема дефицита участия остается неразрешенной.

Парижский опыт подтверждает, что успешность и устойчивость системы партиципаторного бюджетирования зависят от проактивной позиции муниципальных

властей. Этот инструмент устроен так, что ориентирован преимущественно на быстрые победы – изменения, которые можно увидеть в относительно близком будущем. При этом ответственность и контроль за системными трансформациями остается в ведении профессиональных политиков и находится вне зоны доступа горожан. В этом смысле партиципаторное бюджетирование сложно считать инструментом радикальных институциональных преобразований или панацеей от системных проблем городской политики и городского управления.

Благодарность

Авторы выражают благодарность коллективам Летних мастерских *Les ateliers d'été* 2017 и 2019 годов по жилищной политике и муниципальному управлению во Франции, которые были организованы Высшей школой урбанистики имени А. А. Высоковского и французской ассоциацией D'EST при поддержке Посольства Франции и мэрии Парижа.

Источники

- APUR (2016) Participatory Budgeting: What Do Parisians Dream of? Analysis of Projects Submitted in 2015. Режим доступа: <https://www.apur.org/en/our-works/participatory-budget-what-do-parisians-dream-analysis-projects-submitted-2015> (дата обращения: 17.10.2020).
- APUR (2018) Budget Participatif de Paris: Qui y Participe? Режим доступа: <https://www.apur.org/fr/nos-travaux/budget-participatif-paris-participe> (дата обращения: 22.10.2020).
- Bacqué M.H., Blanc M., Hamel P., Sintomer Y. (2005) Ville, Action "Citoyenne" et Débat Public // *Espaces et Sociétés*. Vol. 123. P. 7–19.
- Bifulco L. (2013) Citizen Participation, Agency and Voice // *European Journal of Social Theory*. Vol. 16. No. 2. P. 174–187.
- Blanc M. (2010) The Impact of Social Mix Policies in France // *Housing Studies*. Vol. 25. No. 2. P. 257–272.
- Cabannes Y. (2004) Participatory Budgeting: A Significant Contribution to Participatory Democracy // *Environment and Urbanization*. Vol. 16. No. 1. P. 27–46.
- Cabannes Y., Lipietz B. (2015) The Democratic Contribution of Participatory Budgeting // *Working Paper Series*. No. 15–168.
- Cabannes Y., Lipietz B. (2018) Revisiting the Democratic Promise of Participatory Budgeting in Light of Competing Political, Good Governance and Technocratic Logics // *Environment and Urbanization*. Vol. 30. No. 1. P. 67–84.

- Cabannes Y. (2017) Participatory Budgeting in Paris: Act, Reflect, Grow // Another City is Possible with Participatory Budgeting / Y. Cabannes (ed.). Montréal, New York, London: Black Rose Books. P. 179–203.
- Caenen Y., Decondé C., Jabot D., Martinez C., Ouardi S., Eloy P., Jouny L. (2017) Une Mosaïque Sociale Propre à Paris. INSEE Ile-de-France. Vol. 53.
- Clerval A. (2021) Gentrification and Social Classes in Paris, 1982–2008 // Urban Geography. P. 1–25.
- Dikeç M. (2017) Urban Rage: The Revolt of the Excluded. Yale University Press.
- Doustaly C. (2019) Participatory Budgeting and Progressive Cities: Are London and Paris Listening to Their Own Voices? // In the Rise of Progressive Cities East and West / M. Douglass et al. (eds.) Singapore: Springer. P. 117–136.
- Ercan S.A., Gagnon J.P. (2014) The Crisis of Democracy: Which Crisis? Which Democracy? // Democratic Theory. Vol. 1. No. 2. P. 1–10.
- Escafré-Dublet A., Lelévrier C. (2019) Governing Diversity without Naming It: An Analysis of Neighbourhood Policies in Paris // European Urban and Regional Studies. Vol. 26. No. 3. P. 283–296.
- Font J., Smith G., Galais C., Alarcon P.A.U. (2018) Cherry picking Participation: Explaining the Fate of Proposals from Participatory Processes // European Journal of Political Research. Vol. 57. No. 3. P. 615–636.
- Fung A., Wright E.O. (2003) Thinking about Empowered Participatory Governance // Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. Vol. 4 / A. Fung et al. (eds). London: Verso. P. 3–45.
- Gardesse C., Zetlaoui-Leger J. (2017) Citizen Participation, an Essential Lever for Urban Transformation in France? // Localism and Neighbourhood Planning: Power to the People? / S. Brownill et al. (eds.). Bristol University Press. P. 199–214.
- Gillion D.Q. (2013) The Political Power of Protest: Minority Activism and Shifts in Public Policy. New York: Cambridge University Press.
- Hall S., Hickman P. (2011) Resident Participation in Housing Regeneration in France // Housing Studies. Vol. 26. No. 6. P. 827–843.
- Hidalgo A. (2013) Paris qui dos. Mon projet pour Paris 2014–2020. Режим доступа: [https://www.immoweek.fr/files/upload/documents/AH.%20PROG-V1-INT-0412%20\(1\).pdf](https://www.immoweek.fr/files/upload/documents/AH.%20PROG-V1-INT-0412%20(1).pdf) (дата обращения: 20.11.2020)
- Kębliński W., van Criekingen M. (2014) How “Alternative” Alternative Urban Policies Really Are? Looking at Participatory Budgeting Through the Lenses of the Right to the City // Métropoles. No. 15. Режим доступа: <https://journals.openedition.org/metropoles/4994> (дата обращения: 20.10.2020).
- Knapp A., Wright V. (2006) The Government and Politics of France. London: Routledge.
- Lefebvre R. (2013) Participatory Democracy in France: Subsumed by Local Politics. Режим доступа: <https://metropolitics.org/Participatory-democracy-in-France-subsumed-by-local-politics.html> (дата обращения: 15.11.2020).
- Lelévrier C., Melic T. (2018) Impoverishment and Social Fragmentation in Housing Estates of the Paris Region, France // Housing Estates in Europe. Poverty, Ethnic Segregation and Policy Challenges / D. B. Hess et al. (eds.). Cham: Springer. P. 313–338.
- Maurin É. (2004) Le Ghetto Français. Enquête sur le Séparatisme Social. Paris: Editions du Seuil.
- Najib K. (2017) Socio-spatial inequalities in the cities and their recent evolutions: comparison between Besançon, Mulhouse, and Strasbourg // Cybergeo: European Journal of Geography. Режим доступа: <https://journals.openedition.org/cybergeo/27975> (дата обращения 20.11.2021).
- Nez H. (2016) Does Participation Mean Reciprocal Learning? The Relationships between Diverse Stakeholders during Participatory Budgeting in Paris // Journal of Civil Society. Vol. 12. No. 3. P. 266–281.
- Open Data (2020) Open Data de la Ville de Paris. Режим доступа: <https://opendata.paris.fr/pages/home/> (дата обращения: 20.09.2020).
- Paris (2020) Paris. Budget Participatif. Режим доступа: <https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/> (дата обращения: 10.09.2020).
- Pateman C. (2012) Participatory Democracy Revisited // Perspectives on Politics. Vol. 10. No. 1. P. 7–19.
- Pradeau G. (2018) Participatory Budgeting in France: Opening Local Budgets or Lip Service? ECPR General Conference August 22–25, 2018. Universität Hamburg. Hamburg. Режим доступа: <https://ecpr.eu/Events/Event/PaperDetails/41073> (дата обращения: 25.11.2020).
- Pradeau G. (2018) A Third Wave of Participatory Budgeting in France // Hope for Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide / Dias N. (eds.). Faro, Portugal: Oficina de Texto. P. 373–383.
- Préteceille E. (2007) Is Gentrification a Useful Paradigm to Analyse Social Changes in the Paris Metropolis? // Environment and Planning A. Vol. 39. No. 1. P. 10–31.
- Préteceille E. (2006) Has Social Segregation Increased? The Parisian Metropolis between Polarization and Social Mix // Sociétés Contemporaines. Vol. 62. No. 2. P. 69–93.
- Rogers E.M. (1962) Diffusion of Innovations. New York: The Free Press.
- Röcke A. (2014) Framing Citizen Participation: Participatory Budgeting in France, Germany and the United Kingdom. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Saurugger S. (2004) Representative versus Participatory Democracy? France, Europe and Civil Society. ECPR Joint Sessions of Workshops 13–18 April, 2004. University of Uppsala. Sweden. P. 13–18. Режим доступа: <https://ecpr.eu/Events/Event/>

- PaperDetails/13821 (дата обращения: 1.11.2020).
- Sintomer Y., De Maillard, J. (2007) The Limits to Local Participation and Deliberation in the French 'Politique de la Ville' // European Journal of Political Research. Vol. 46. No. 4. P. 503-529.
- Sintomer Y., Röcke, A., Herzberg, C. (2016) Participatory Budgeting in Europe: Democracy and Public Governance. London: Routledge.
- Smith A., Rainnie A., Dunford M. (2001) Regional Trajectories and Uneven Development in the 'New Europe': Rethinking Territorial Success and Inequality / H.Wallace (ed.) // Interlocking Dimensions of European Integration. London: Palgrave Macmillan. P. 122-144.
- Steffek J., Nanz P. (2008) Emergent Patterns of Civil Society Participation in Global and European Governance // Civil Society Participation in European and Global Governance / J.Steffek et al. (eds.). London: Palgrave Macmillan. P. 1-29.
- Talpin J. (2012) Schools of Democracy: How Ordinary Citizens (Sometimes) Become Competent in Participatory Budgeting Institutions. Colchester: ECPR Press.
- Talpin J. (2013) When Deliberation Happens. Evaluating Discursive Interactions among Ordinary Citizens in Participatory Budgeting Institutions // Participatory Democratic Innovations in Europe / B.Geißel et al. (eds.). Opladen: Verlag Barbara Budrich. P. 73-93.
- Tormey S. (2014) The Contemporary Crisis of Representative Democracy // Democratic Theory. Vol. 1. No. 2. P. 104-112.
- Uitermark J., Nicholls W. (2014) From Politicization to Policing: The Rise and Decline of New Social Movements in Amsterdam and Paris // Antipode. Vol. 46. No. 4. P. 970-991.
- VisuCity (2020) Municipales 2020. Режим доступа: <http://visucity.com/planarparis.php?e=m2020&sig=Part&tr=1> (дата обращения: 17.09.2020).
- Wacquant L. (2008) Relocating Gentrification: The Working Class, Science and the State in Recent Urban Research // International Journal of Urban and Regional Research. Vol. 32. No. 1. P. 198-205.
- Williams E., Denny E. St., Bristow D. (2019) Participatory Budgeting: An Evidence Review. Public Policy Institute for Wales.
- Wouters R., Walgrave S. (2017) Demonstrating Power: How Protest Persuades Political Representatives // American Sociological Review. Vol. 82. No. 2. P. 361-383.
- Yáñez P.P. (2018) Analysis of Participatory Budgeting in Chile. A Reflection of the National Public Policy Evolution? // Hope for Democracy—25 Years of Participatory Budgeting Worldwide / N.Dias (eds.). São Brás de Alportel: In Loco Association. P. 177-187.

POWER TO THE PEOPLE? An Analysis of Participatory Budgeting in Paris, France

Marianna V. Shkurko, MA in Urban Planning, Leading Expert, Vysokovsky Graduate School of Urbanism, Faculty of Urban and Regional Development, HSE University; 13 bldg. 4 Myasnitskaya str., Moscow, 101000, Russian Federation.

E-mail: mariannaxshkurko@gmail.com

Alexander A. Mikhailov, MA in Urban Planning, Junior Research Fellow, Research Laboratory for Multi-Sensory Experience in Urban Environment, Faculty of Urban and Regional Development, HSE University; 13 bldg. 4 Myasnitskaya str., Moscow, 101000, Russian Federation.

E-mail: aamihaylov@hse.ru

Abstract. In France, the popularization of participatory budgeting is taking place against the backdrop of a global crisis of representative democracy and perennial reforms relating to the decentralisation of the power of the state agents. In this context, participatory budgeting is positioned by local governments as tool for enhancing solidarity among the public, and a medium to restore public trust in elected authorities. One of the goals of participatory budgeting is reducing the distance between the public and state authorities under the paradigm of "proximity democracy". Simultaneously, the Parisian design of the participatory budgeting program allows for the status quo in the hierarchy of urban governance to be maintained.

This article describes and analyses the participatory budgeting program which has been implemented in Paris since 2014. It examines the peculiarities of its organisation, provides key criticisms of its design, and places participatory budgeting in the context of Parisian urban policy. Particular attention is given to the implementation of participatory budgeting in so-called "priority neighbourhoods"—especially vulnerable residential areas, for which specific urban renewal policies are applied by Paris municipality (politique de la ville). This tandem is expected to strengthen the municipality's efforts to reduce social and spatial inequality.

Based on the analysis of indirect indicators, the authors established dependences between the implementation of participatory projects and the active participation of the public in their choice, and the patterns of socio-economic differentiation of urban areas. For instance, the most gentrified city areas (1st, 7th, 8th, and 16th arrondissements) are distinguished by the least participatory activity, in contrast to the situation on the right bank of the Seine, where a policy of social mixing is actively pursued, and the share of the public engaging in participatory budgeting is relatively high. The analysis of the selected indicators for "priority

neighbourhoods" shows the heterogeneity of the implementation of participatory projects in such areas.

Based on the analysis, conclusions were formulated about the role of participatory budgeting in the French system of local government.

Keywords: participatory budgeting; public participation; politique de la ville; urban policy; intracity differentiation; Paris

Citation: Mikhailov A., Shkurko M. (2021) Power to the People? An Analysis of Participatory Budgeting in Paris, France. *Urban Studies and Practices*, vol. 6, no 3, pp. 66–85. (in Russian) DOI: <https://doi.org/10.17323/usp63202166-85>

Acknowledgements

The authors express their gratitude towards the teams of 2017 and 2019 Summer School *Les ateliers d'été* on housing policy and local governance of France, organised by Vysokovsky Graduate School of Urbanism of HSE University and the French association D'EST with the support of the French Embassy in Russia and the City of Paris.

References

- APUR (2016) Participatory Budgeting: What Do Parisians Dream of? Analysis of Projects Submitted in 2015. Available at: <https://www.apur.org/en/our-works/participatory-budget-what-do-parisians-dream-analysis-projects-submitted-2015> (accessed 17 October 2020).
- APUR (2018) Budget Participatif de Paris: Qui y Participe?. Available at: <https://www.apur.org/fr/nos-travaux/budget-participatif-paris-participe> (accessed 22 October 2020). (in French)
- Bacqué M.H., Blanc M., Hamel P., Sintomer Y. (2005) Ville, action "citoyenne" et débat public. *Espaces et sociétés*, vol. 123, pp. 7–19. (in French)
- Bifulco L. (2013) Citizen Participation, Agency and Voice. *European Journal of Social Theory*, vol. 16 (2), pp. 174–187.
- Blanc M. (2010) The Impact of Social Mix Policies in France. *Housing Studies*, vol. 25 (2), pp. 257–272.
- Cabannes Y. (2004) Participatory Budgeting: A Significant Contribution to Participatory Democracy. *Environment and Urbanization*, vol. 16 (1), pp. 27–46.
- Cabannes Y., Lipietz B. (2015) The Democratic Contribution of Participatory Budgeting. *Working Paper Series*, no 15–168.
- Cabannes Y., Lipietz B. (2018) Revisiting the Democratic Promise of Participatory Budgeting in Light of Competing Political, Good Governance and Technocratic Logics. *Environment and Urbanization*, vol. 30 (1), pp. 67–84.
- Cabannes Y. (2017) Participatory Budgeting in Paris: Act, Reflect, Grow. *Another City is Possible with Participatory Budgeting*. Montréal, New York, London: Black Rose Books, pp. 179–203.
- Caenen Y., Decondé C., Jabot D., Martinez C., Ouardi S., Eloy P., Jouny L. (2017) Une Mosaïque Sociale Propre à Paris. INSEE Ile-de-France. vol. 53. (in French)
- Clerval A. (2021) Gentrification and Social Classes in Paris, 1982–2008. *Urban Geography*, pp. 1–25.
- Dikeç M. (2017) *Urban Rage: The Revolt of the Excluded*. Yale University Press.
- Doustaly C. (2019) Participatory Budgeting and Progressive Cities: Are London and Paris Listening to Their Own Voices? M. Douglass et al. (eds.) *In the Rise of Progressive Cities East and West*. Singapore: Springer, pp. 117–136.
- Ercan S.A., Gagnon J.P. (2014) The Crisis of Democracy: Which Crisis? Which Democracy? *Democratic Theory*, vol. 1 (2), pp. 1–10.
- Escafré-Dublet A., Lelévrier C. (2019) Governing Diversity without Naming It: An Analysis of Neighbourhood Policies in Paris. *European Urban and Regional Studies*, vol. 26 (3), pp. 283–296.
- Font J., Smith G., Galais C., Alarcon P.A. U. (2018) Cherry picking Participation: Explaining the Fate of Proposals from Participatory Processes. *European Journal of Political Research*, vol. 57 (3), pp. 615–636.
- Fung A., Wright E.O. (2003) Thinking about Empowered Participatory Governance. A. Fung et al. (eds) *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso, vol. 4, pp. 3–45.
- Gardesse C., Zetlaoui-Leger J. (2017) Citizen Participation, an Essential Lever for Urban Transformation in France? S. Brownill et al. (eds.) *Localism and Neighbourhood Planning: Power to the People?* Bristol University Press, pp. 199–214.
- Gillion D.Q. (2013) *The Political Power of Protest: Minority Activism and Shifts in Public Policy*. New York: Cambridge University Press.
- Hall S., Hickman P. (2011) Resident Participation in Housing Regeneration in France. *Housing Studies*, vol. 26 (6), pp. 827–843.
- Hidalgo A. (2013) Paris qui dos. Mon projet pour Paris 2014–2020. Available at: [https://www.immoweb.fr/files/upload/documents/AH.%20PROG-V1-INT-0412%20\(1\).pdf](https://www.immoweb.fr/files/upload/documents/AH.%20PROG-V1-INT-0412%20(1).pdf) (accessed 20 November 2020).
- Kębłowski W., van Criekingen M. (2014) How "Alternative" Alternative Urban Policies Really Are? Looking at Participatory Budgeting Through the Lenses of the Right to the City. *Métropoles*, no 15. Available at: <https://journals.openedition.org/metropoles/4994> (accessed 20 October 2020).
- Knapp A., Wright V. (2006) *The Government and Politics of France*. London: Routledge.
- Lefebvre R. (2013) Participatory Democracy in France: Subsumed by Local Politics. *Metropolitica*. Available at: <https://metropolitica.org/Participatory-democracy-in->

- France-subsumed-by-local-politics.html (accessed 15 November 2020).
- Lelévrier C., Melic T. (2018) Impoverishment and Social Fragmentation in Housing Estates of the Paris Region, France. D.B.Hess et al. (eds.) *Housing Estates in Europe. Poverty, Ethnic Segregation and Policy Challenges*. Cham: Springer, pp. 313–338.
- Maurin É. (2004) Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social. Paris: Editions du Seuil. (in French)
- Najib K. (2017) Socio-spatial inequalities in the cities and their recent evolutions: comparison between Besançon, Mulhouse, and Strasbourg. *Cybergeo: European Journal of Geography*. Available at: <https://journals.openedition.org/cybergeo/27975> (accessed 20 November 2021).
- Nez H. (2016) Does Participation Mean Reciprocal Learning? The Relationships between Diverse Stakeholders during Participatory Budgeting in Paris. *Journal of Civil Society*, vol. 12 (3), pp. 266–281.
- Open Data (2020) Open Data de la Ville de Paris. Available at: <https://opendata.paris.fr/pages/home/> (accessed 21 September 2020). (in French)
- Paris (2020) Paris. Budget Participatif. Available at: <https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/> (accessed 10 September 2020). (in French)
- Pateman C. (2012) Participatory Democracy Revisited. *Perspectives on Politics*, vol. 10 (1), pp. 7–19.
- Pradeau G. (2018) Participatory Budgeting in France: Opening Local Budgets or Lip Service? ECPR General Conference August 22–25, 2018. Universität Hamburg. Hamburg. Available at: <https://ecpr.eu/Events/Event/PaperDetails/41073> (accessed 25 November 2020).
- Pradeau G. (2018) A Third Wave of Participatory Budgeting in France. Dias, N. (eds.) *Hope for Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. Faro, Portugal: Oficina de Texto, pp. 373–383.
- Préteceille E. (2007) Is Gentrification a Useful Paradigm to Analyse Social Changes in the Paris Metropolis? *Environment and Planning A*, vol. 39 (1), pp. 10–31.
- Préteceille E. (2006) Has Social Segregation Increased? The Parisian Metropolis between Polarization and Social Mix. *Sociétés contemporaines*, vol. 62 (2), pp. 69–93.
- Rogers E.M. (1962) *Diffusion of Innovations*. New York: The Free Press.
- Röcke A. (2014) *Framing Citizen Participation: Participatory Budgeting in France, Germany and the United Kingdom*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Saurugger S. (2004) Representative versus Participatory Democracy? France, Europe and Civil Society. ECPR Joint Sessions of Workshops 13–18 April, 2004. University of Uppsala, Sweden, pp. 13–18. Available at: <https://ecpr.eu/Events/Event/PaperDetails/13821> (accessed 1 November 2020).
- Sintomer Y., De Maillard, J. (2007) The Limits to Local Participation and Deliberation in the French 'politique de la ville'. *European Journal of Political Research*, vol. 46 (4), pp. 503–529.
- Sintomer Y., Röcke A., Herzberg C. (2016) *Participatory Budgeting in Europe: Democracy and Public Governance*. London: Routledge.
- Smith A., Rainnie A., Dunford M. (2001) Regional Trajectories and Uneven Development in the 'New Europe': Rethinking Territorial Success and Inequality. H.Wallace (ed.). *Interlocking Dimensions of European Integration*. London: Palgrave Macmillan, pp. 122–144.
- Steffek J., Nanz P. (2008) Emergent Patterns of Civil Society Participation in Global and European Governance. J.Steffek et al. (eds.) *Civil Society Participation in European and Global Governance*. London: Palgrave Macmillan, pp. 1–29.
- Talpin J. (2012) *Schools of Democracy: How Ordinary Citizens (Sometimes) Become Competent in Participatory Budgeting Institutions*. Colchester: ECPR Press.
- Talpin J. (2013) When Deliberation Happens. Evaluating Discursive Interactions among Ordinary Citizens in Participatory Budgeting Institutions. B.Geißel et al. (eds.) *Participatory Democratic Innovations in Europe*. Opladen: Verlag Barbara Budrich, pp. 73–93.
- Torrey S. (2014) The Contemporary Crisis of Representative Democracy. *Democratic Theory*, vol. 1 (2), pp. 104–112.
- Uitermark J., Nicholls W. (2014) From Politicization to Policing: The Rise and Decline of New Social Movements in Amsterdam and Paris. *Antipode*, vol. 46 (4), pp. 970–991.
- VisuCity (2020) Municipales 2020. Available at: <http://visucity.com/planarparis.php?e=m2020&sig=Part&tr=1> (accessed 20 September 2020). (in French)
- Wacquant L. (2008) Relocating Gentrification: The Working Class, Science and the State in Recent Urban Research. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 32 (1), pp. 198–205.
- Williams E., Denny E. St., Bristow D. (2019) Participatory Budgeting: An Evidence Review. Public Policy Institute for Wales.
- Wouters R., Walgrave S. (2017) Demonstrating Power: How Protest Persuades Political Representatives. *American Sociological Review*, vol. 82 (2), pp. 361–383.
- Yáñez P.P. (2018) Analysis of Participatory Budgeting in Chile. A Reflection of the National Public Policy Evolution? N.Dias (eds.) *Hope for Democracy—25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. São Brás de Alportel: In Loco Association, pp. 177–187.