

І. Ю. Чайка

доктор філософських наук, доцент,
професор кафедри соціальної філософії та управління
Запорізького національного університету

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ТЕХНОЛОГІЙ ПАРТИСИПАТИВНОГО БЮДЖЕТУВАННЯ В ПРАКТИЦІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Стаття присвячена актуальним проблемам упровадження технологій партисипативного бюджетування в практику діяльності органів місцевого самоврядування в Україні в контексті закордонного досвіду розвитку бюджету участі. Проаналізовано специфіку реалізації принципів бюджету участі в діяльності органів місцевого самоврядування країн Європи, виокремлено здобутки та недоліки різних підходів до здійснення партисипативного бюджетування, на цій підставі розглянуті перші спроби організації партисипативного бюджетування в Україні.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, інноваційна фінансова технологія, партисипативне бюджетування, бюджет участі, громадянське суспільство.*

Постановка проблеми. Умовою ефективного становлення нових демократій у сучасному світі є паралельний та взаємодітримуючий розвиток інститутів державної влади, місцевого самоврядування та громадянського суспільства. Зростання спроможності громадянського суспільства забезпечується, серед іншого, активним долученням його суб'єктів до реалізації функцій розподілу бюджету громади разом з органами місцевого самоврядування. Інструментом реалізації цієї функції на сучасному етапі може виступати така інноваційна фінансова технологія, як бюджет участі, або партисипативний (партисипаторний) бюджет. Використання цієї фінансової інновації сприяє підвищенню рівня довіри громадян до влади, покращує комунікацію в системі «громада – органи місцевого самоврядування», спонукає громадян до відповідальної поведінки як платників податків, оскільки вони мають реальні можливості відстежувати доцільність використання своїх податкових відрахувань і навіть визначати конкретні проекти, на реалізацію яких вони спрямовуватимуться. Реалізація принципів партисипативного бюджетування, з іншого боку, стає джерелом розвитку для системи

місцевого самоврядування, яка функціонує на засадах прозорості та публічності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Історію розвитку партисипативного бюджетування, особливості бюджету участі як інноваційної фінансової технології досліджували Ж. Белец [1], А. Бондаренко [2], Н. Булеца [3], В. Писаренко [4] та ін.

Проте, на нашу думку, необхідно також розглянути специфіку реалізації принципів бюджету участі в діяльності органів місцевого самоврядування країн Європи, виокремити здобутки та недоліки різних підходів до здійснення партисипаторного бюджетування, на цій підставі проаналізувати перші спроби організації партисипаторного бюджетування в Україні.

Мета статті – дослідити особливості впровадження технологій партисипативного бюджетування в практику діяльності органів місцевого самоврядування в Україні в контексті закордонного досвіду розвитку бюджету участі.

Виклад основного матеріалу. Партисипаторний, або громадський бюджет – частина бюджету окремої громади, яка розподіляється для реалізації проектів, розроблених ініціативними громадськими групами, і спрямованих на вирішення актуальних проблем, що не

були акцентовані в бюджеті, представленому органами місцевого самоврядування.

Піонером у справі впровадження громадського бюджету вважається бразильське місто Порту-Алегрі, де в 1990 р. розроблена і реалізована ініціатива, що надалі поширилася в чотирьохстах префектурах держави. Процедура бюджетування передбачала організацію асамблеї мешканців району, на якій визначалися бюджетні пріоритети. Надалі делегати, обрані на районних асамблеях, затверджували бюджет. Потім громада міста терміном на 1 рік обирала Раду партисипативного бюджету (Municipal Council of the Budget). Члени цієї ради ретельно вивчали міський бюджет і давали прямі рекомендації, що повинно бути зроблено в місті.

Партисипаторне бюджетування в Порту-Алегрі виявилось настільки ефективним, що протягом наступних десяти років було впроваджене в муніципальних округах, у Сан-Паулу також, а у 2000–2004 рр. ще у 250 муніципалітетах.

Від початку цього експерименту в Порту-Алегрі технологія бюджету участі в ХХІ ст. поширилася не тільки в країнах Латинської Америки, але і в Європі, Азії, Африці та Північній Америці. У всьому світі майже 1 500 муніципалітетів використали технологію бюджету участі. Водночас не існує єдиної моделі партисипаторного бюджетування – конкретні форми участі громадян у розподілі бюджетних коштів суттєво варіюються залежно від специфіки конкретного міста і потреб його жителів [5; 6].

Зокрема, можна розглянути особливості реалізації принципу партисипаторності в муніципальному бюджетному процесі в Австрії та Польщі. Австрійська модель громадського бюджетування характеризується наявністю проміжного суб'єкта в процесі формування ідеї суспільно значущого проекту, його розроблення та втілення. Ідеться про спеціалізовані недержавні, комерційні організації, що професійно розробляють проекти на замовлення членів громади і представників органів влади.

Представник одного з таких бюро, «Штадланд» (Відень), Х. Борк зазначає: «Передусім є два різні підходи «знизу – догори» і «згори – донизу». Наприклад, підхід «знизу – догори», коли люди звертаються

з якоюсь ініціативою у відповідну установу і кажуть: «Ми хочемо змінити те або інше. Чи не могли б ви нам допомогти?». Так ми працюємо із запитами місцевих мешканців у деяких районах Відня. Люди можуть прийти до нас і сказати, що хочуть змінити, наприклад, вулицю, зробити її більш зеленою, організувати невеликий ринок.

Наступний варіант – «згори – донизу». Державна або приватна організація розробляє деякий проект і залучає людей до процесу планування» [7].

Зауважимо, що роль громадських активістів у творенні партисипаторного бюджету в Австрії зведена до формування громадської ініціативи і не передбачає наявності спеціальних знань та вмінь із муніципального планування. В умовах розвиненої демократії, коли інтереси громади превалюють над вузькоклановими чи корпоративними інтересами, такий підхід прийнятний. Водночас у транзиторних чи посттранзиторних суспільствах відсутність у громадських активістів навичок муніципального проектування може стати на заваді реалізації важливих і актуальних завдань життя громади.

Можемо навести цікаві зауваження Я. Спевака щодо особливостей упровадження принципів громадського бюджетування у Варшаві [8]. Він зазначає, що у 2013 р. мер польської столиці Х. Гронкевич-Вальц без попередніх застережень оголосила про впровадження партисипаторного бюджету в усіх районах Варшави та виділила для цього 25 млн злотих (майже 6 млн євро). Проект виявився успішним і продемонстрував здатність і бажання громадян висловлюватися щодо проблем у своїх районах. Варшавська ратуша під впливом суспільного невдоволення виробила механізм громадських консультацій на вимогу мешканців. Першими цим механізмом скористалися активісти із групи «Відкритий Яздв» ("Otwarty Jazdyw"), що боролися за збереження фінських будиночків в одному з районів Варшави. Усіх зацікавлених розділили на підгрупи, які протягом кількох місяців зустрічалися і розробляли своє бачення проблеми. У переговорах взяли участь спеціалісти в усіх царинах, активісти, пересічні мешканці міста. Консультації широко анонсувалися і проходили в зручний час у доступних місцях.

Я. Спектор зазначає, що інший досвід проектування майбутнього одного з варшавських районів виявився менш вдалим для громади. Завданням, що постало перед варшав'янами, був пошук шляхів модернізації Саду Красінських.

Ініціатором громадських слухань виступила міська влада. Проте ідеї громади були проігноровані, а питання підготовлених у рамках громадських консультацій анкет сформульовані таким чином, щоб відповіді на них обґрунтовували раніше ухвалені владою рішення.

Незважаючи на порівняно недавній досвід функціонування партисипаторного бюджетування в Польщі, Польсько-українська фундація співпраці ПАУСІ в межах Польсько-Канадської програми підтримки демократії, співфінансованої із програми польської співпраці на користь розвитку Міністерства закордонних справ Республіки Польща та канадського Міністерства закордонних справ, торгівлі та розвитку, реалізує в Україні проект навчання основ партисипаторного бюджетування. У межах проекту посадовці, активісти та депутати місцевого самоврядування поглиблюють свої знання щодо методології громадського бюджету.

Зазначена програма діяла, зокрема, у Черкасах і Чернігові. А. Герич зазначає, що для реалізації громадських ініціатив у Чернігові у 2015 р. виділили 4,8 млн грн. Їх упродовж 2016 р. спрямували на реалізацію 17 проектів, які набрали найбільше голосів чернігівців під час загальноміського голосування, що тривало з 5 по 19 жовтня 2015 р. [9].

Незважаючи на те, що для подання проектів мешканці мали всього два тижні, а інформаційна кампанія теж була стислою і, як показали дослідження самої міськради, не дуже дієвою, на конкурс надійшло понад 70 проектів, 56 з яких визнали реалістичними і допустили до голосування.

У Черкасах програму громадського бюджету міста на 2015–2019 рр. затвердили 20 серпня 2015 р., заклавши в загальному бюджеті 5 млн грн. Запровадження Громадського бюджету в місті Черкаси почалося з розпорядження міського голови від 16 червня 2015 р. № 112-р «Про утворення Координаційної ради

з питань партиципаторного бюджету». Саме ця Координаційна рада і працювала над створенням нормативного документа щодо запровадження моделі відповідного бюджету. У процесі підготовки визначено, що основним документом має стати програма, проте категорично не сприймався термін «партиципаторний бюджет». У результаті, відповідно до рішення Черкаської міської ради від 20 серпня 2015 р. № 2–1453 «Про затвердження міської цільової програми «Громадський бюджет міста Черкаси на 2015–2019 рр.»» визначення «партиципаторний бюджет» змінено на «громадський бюджет», а Координаційна рада дістала відповідну назву. Містяни запропонували для впровадження 54 проекти. Більшість із них (70%) подано в паперовому варіанті, хоча на сайті Черкаської міськради для цього було створено відповідний онлайн-сервіс, яким скористалися лише 30% учасників. Найбільшу активність під час подання проектів виявила молодь. Під час навчальних семінарів дуже активними були студенти, проте від студентського середовища на конкурс надійшов лише один проект. Загалом, автори віком до 35 років подали 41% проектів. Співвідношення проектів, поданих чоловіками і жінками, було рівним – по 27. Джерелом інформації про проект для більшості учасників стали друзі (48%), 32% дізнались про проект через інтернет, інші – із друкованих засобів масової інформації (11%) та з телебачення і радіо (9%). Більшість учасників проекту – особи, що працюють, також проекти надавали непрацюючі, пенсіонери й один студент. Напрями проектів: естетичне облаштування міста – 22%, облаштування зон відпочинку – 11%, ремонт тротуарів – 7%, вуличне освітлення – 6%, шляхи – 2%, інше – 52%. Реалізація більшості проектів передбачала залучення фінансування в розмірі 100–500 тисяч гривень і більше. 14 проектів потребували менше 100 тисяч гривень. Після опрацювання департаментами Черкаської міської ради на міське голосування з 1 по 14 грудня 2015 р. винесено 39 проектів, за які віддали свої голоси 5 065 жителів міста Черкаси. Відбір кращих пропозицій відбувався за допомогою паперових бланків у приміщенні Черкаської міської ради, де було зараховано

2 727 голосів, та шляхом електронного голосування на сайті міської ради – зареєстровано 2 338 голосів. Показово, що можливістю паперового голосування користувалися здебільшого жителі старшого віку, а електронного – молодь [10].

Іншою тенденцією є намагання деяких українських міст самостійно впровадити технології партисипаторного бюджетування.

2015 р. у Луцьку затвердили цільову програму підтримки ініціатив жителів міста на 2015–2017 рр. На першому етапі було виділено 500 тис. гривень із бюджету міста. Проекти на «Конкурс громадських ініціатив» могли подавати всі містяни, зібравши 15 підписів на підтримку своєї ідеї. Усі проекти втілювалися на умовах співфінансування, внесок ініціатора проекту – 10 %.

Пропозиції лучан робоча група з 15 осіб збирала 10–31 липня 2015 р., онлайн-голосування тривало 15–24 серпня, а переможцями в Луцьку стали 12 проектів.

Бюджетні установи не мали права брати участь у луцькому конкурсі ініціатив. Із 70 поданих анкет приблизно половина надійшли від приватних осіб, решта – від громадських організацій і об'єднань співвласників багатоквартирних будинків. Від авторів не вимагали детальних кошторисів і документації. Кожну ініціативу пропрацьовували вже з переможцями в департаментах міської ради: складали проекти, писали кошториси, замовляли обладнання. Кожен проект отримав свого координатора з відповідного департаменту міської ради [11].

Схожим чином упровадження партисипаторного бюджету відбувалося в м. Запоріжжі. Рішенням Запорізької міської ради від 25 травня 2016 р. із метою підвищення рівня відкритості міської влади, впровадження інноваційних механізмів залучення громадськості до розподілу частини коштів міського бюджету м. Запоріжжя затверджено впровадження Громадського бюджету м. Запоріжжя [12].

У міському бюджеті на 2017 р. зарезервовано 5 млн гривень. Умовою доступу до конкурсу було заповнення форми заявки. Розрахунок вартості проекту покладался на координаційну раду та департаменти міської ради. Максимальна вартість проекту була обмежена 300 тис. гривень, об'єднаних проектів – 1 млн гривень.

Заявка мала отримати як мінімум 200 підписів. Протягом перших двох декад липня 2016 р. запоріжці подали 224 заявки.

2017 р. у Запоріжжі було вдвічі збільшено фінансування громадських ініціатив порівняно з попереднім роком, до 10 млн гривень.

28 березня 2018 р. на сесії Запорізької міської ради депутати ухвалили зміни до положення про Громадський бюджет. Відтепер проекти, які беруть участь у Громадському бюджеті, поділяються на великі та малі:

- малий проект має орієнтовну вартість реалізації не більше 300 тис. грн, автор проекту повинен зібрати не менше 200 підписів, щоби подати його на розгляд;

- великий проект має орієнтовну вартість реалізації не більше 1 млн грн, автор проекту повинен зібрати не менше 300 підписів, щоби подати його на розгляд.

Висновки і пропозиції. Отже, перші кроки на шляху впровадження громадського бюджету в Україні актуалізували як великі можливості цієї інноваційної технології, так і значні небезпеки, що можуть цілком нівелювати її переваги. По-перше, надзвичайно корисними можна вважати консультації і навчальні курси, що організовуються для всіх суб'єктів партисипативного бюджетування міжнародними організаціями. Ідея, що виникає в межах діяльності громадських активістів та організацій, має реалізувати повний життєвий цикл, втілюючись у розробленому проекті. Розробити ж проект без наявності хоча б базових знань із муніципального проектування неможливо. Перекладання завдання із проектування, зокрема з розроблення фінансового плану, на представників органів місцевої влади несе деякі загрози, пов'язані з можливістю використання корупційних схем під час вибору виконавців проекту. До того ж, формуючи проект, громадська ініціативна група може передбачити залучення значного числа волонтерів, що значно зменшить витрати на оплату праці і дозволить спрямувати більшу частину виділених коштів на реалізацію основної мети.

Досвід українських міст підтверджує неабияку активність молоді у впровадженні партисипативного бюджету (майже половина проектів належить особам до

35 років). Саме тому важливим завданням є наполегливе залучення молодих людей до навчальної, тренінгової, дискусійної діяльності, спрямованої на здобуття ґрунтовних теоретичних знань і практичних навичок із формування бюджету участі.

Список використаної літератури:

1. Белец Ж. Партиципаторне бюджетування як інноваційний демократичний інструмент участі громадян в управлінні справами територіальних громад. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2016. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_21 (дата звернення: 01.03.2019).
2. Бондаренко А. Бюджетування знизу: бразильський подарунок усьому світу. URL: http://texty.org.ua/pg/article/devrand/read/25319/Budzhetuvanna_znyzu_brazylskij_podarunok (дата звернення: 01.03.2019).
3. Булеца Н. Особливості процесу партиципаторного бюджетування в Україні. *Причорноморські економічні студії*. 2016. Вип. 8. С. 148–154.
4. Писаренко В. Впровадження партиципаторного бюджету. *Фінанси України*. 2016. № 7. С. 51–54.
5. Остром Е. Керування спільним. Еволюція інституцій спільної дії. Пер. з англ. Т. Монтян. Київ : Наш час, 2012. 398 с.
6. Сентоме І., Херцберг К. Партиципаторний бюджет. URL: <https://docplayer.ru/32484976-Participativnyy-byudzheth-1.html> (дата звернення: 01.03.2019).
7. Борк Х., Красницер Ф. Практики партиципаторного проектування в Австрії. URL: <http://urbanist.by/практики-партиципаторного-проектиро> (дата звернення: 01.03.2019).
8. Спевак Я. Как усилить участие жителей в принятии реальных решений о городе? URL: <https://www.partycypacjaobywatelska.pl> (дата звернення: 01.03.2019).
9. Герич А. Громадський бюджет: перший успішний досвід українських міст. URL: <https://biggggidea.com/practices/1498> (дата звернення: 01.03.2019).
10. Аналітичний звіт «Партиципаторний бюджет» / упоряд. І. Лепьошкін. URL: http://www.pauci.org/upload/files/Participatory_Budget_Dec2016.pdf (дата звернення: 01.03.2019).
11. Герич А. Громадський бюджет: перший успішний досвід українських міст. URL: <https://biggggidea.com/practices/1498> (дата звернення: 01.03.2019).
12. Громадський бюджет. Що таке громадський бюджет? URL: <https://zp.gov.ua/uk/page/gromadskij-byudzheth> (дата звернення: 01.03.2019).

Чайка І. Ю. Особенности реализации технологий партиципаторного бюджетирования в практике деятельности органов местного самоуправления

Статья посвящена актуальным проблемам внедрения технологий партиципаторного бюджетирования в практику деятельности органов местного самоуправления в Украине в контексте зарубежного опыта развития бюджета участия. Проанализирована специфика реализации принципов бюджета участия в деятельности органов местного самоуправления стран Европы, выделены достижения и недостатки разных подходов к осуществлению партиципаторного бюджетирования, на этом основании рассмотрены первые попытки организации партиципаторного бюджетирования в Украине.

Ключевые слова: местное самоуправление, инновационная финансовая технология, партиципаторное бюджетирование, бюджет участия, гражданское общество.

Chaika I. Features of the implementation of participatory budgeting technologies in the practice of local government activities

The article is devoted to topical issues of implementation of participatory budgeting technologies in the practice of local government in Ukraine in the context of foreign experience in the development of the participation budget. The specificity of the implementation of the budget principles of participation in the activities of local governments of European countries is analyzed, the achievements and shortcomings of different approaches to the implementation of participatory budgeting are highlighted, and on this basis the first attempts to organize participatory budgeting in Ukraine are considered.

Key words: local government, innovative financial technology, participatory budgeting, participation budget, civil society.