

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.22>**Л. А. Воропай**

аспірантка кафедри політології та філософії
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ВІДКРИТЕ БЮДЖЕТУВАННЯ ЯК ІННОВАЦІЙНИЙ ПІДХІД В РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ УЧАСНИКІВ АТО

Наукова стаття присвячена науковому обґрунтуванню та дослідженню відкритого бюджетування як інноваційного підходу в реалізації державної політики у сфері соціального захисту учасників АТО.

Авторкою визначено, що інститут відкритого бюджетування є одним із найбільш яскравих прикладів сучасного, демократичного порядку перерозподілу державних повноважень на користь інститутів громадського суспільства, що забезпечується шляхом залучення громадян до порядку розподілу та використання бюджетних грошових коштів на певні напрями, визначені громадою.

Констатовано, що серед проблем впровадження проєктів відкритого бюджетування в сфері соціального захисту є відсутність законодавчих механізмів, які б передбачали обов'язкове виконання тієї чи іншої програми в разі її затвердження територіальною громадою, оскільки такі рішення приймаються місцевими органами влади у формі суспільного договору.

За результатами проведення комплексного дослідження доведено, що відкрите бюджетування є якісно-новим способом розбудови української держави за сприяння широкого кола громадян, але практичне застосування має й певні недоліки та прогалини, зокрема: відсутність чітких законодавчих механізмів; розпорошеність моделей реалізації в окремих адміністративно-територіальних одиницях; односторонність реалізації через спрямованість фінансування лише на покращення інфраструктури; слабкий рівень інформаційно-просвітницької діяльності місцевих органів влади щодо можливих напрямів спрямування державних коштів (в тому числі на підтримку соціально-вразливих верств населення, наприклад, учасників АТО); низький рівень залучення громадських організацій; відсутність імперативності у впровадженні програм відкритого бюджетування стосовно представників територіальних громад.

Серед окремих способів покращення ефективності відкритого бюджетування у сфері соціального захисту учасників АТО авторкою запропоновано вжиття певних дієвих заходів, зокрема, проведення консультацій із громадськими організаціями, діяльність яких спрямована на захист прав та інтересів цієї категорії громадян; активна цілеспрямована інформаційна політика, пов'язана із інформуванням громадськості щодо наявності проблем соціального захисту, які мають особливе значення для учасників АТО, їх сімей; залучення міжнародних неурядових організацій, благодійників до процесу відкритого бюджетування з метою отримання додаткових фінансових ресурсів тощо.

Ключові слова: державне управління, соціальний захист учасників бойових дій, учасники бойових дій, учасники АТО, державне регулювання соціальної політики, відкрите бюджетування, державна соціальна політика.

Постановка проблеми. В сучасних умовах реалізації державно-політичних реформ сутність діяльності держави набуває особливого значення в контексті децентралізації влади. Метою делегування численної кількості повноважень на місцевий (локальний) рівень є ре-

лізація окремих положень Європейської хартії місцевого самоврядування та впровадження світових стандартів. Так, за рішенням Кабінету Міністрів України ще у 2014 році було затверджено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади (так званий «Національний проєкт «Децентра-

лізація»), але її виконання на всезагальному рівні триває й сьогодні.

Серед численних напрямів, закріплених урядом, чільне місце посідає проблематика, пов'язана із реалізацією державної політики у сфері соціального захисту учасників АТО, передусім на рівні кожної адміністративно-територіальної одиниці. Партиципаторне бюджетування як один із напрямів окресленої реформи охоплює певні сфери суспільного та державного життя, але належного оформлення у сфері соціального захисту учасників АТО ще не отримало, що свідчить про необхідність науково-методологічного обґрунтування цього питання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження теоретико-прикладних аспектів відкритого (партиципаторного) бюджетування привертало увагу великої кількості вчених, але насамперед економічного та юридичного профілю, зокрема таких, як Н. Васильєва, Ю. Глущенко, Т. Кравченко, В. Писаренко та інших. Водночас висвітлення цього питання в контексті реалізації державної політики у сфері соціального захисту учасників АТО належить до малодосліджених тем, що додатково свідчить про актуальність обраної проблематики.

Отже, метою статті є наукове обґрунтування та дослідження відкритого бюджетування як інноваційного підходу в реалізації державної політики у сфері соціального захисту учасників АТО.

Виклад основного матеріалу. З моменту прийняття Конституції України та базових нормативно-правових актів з питань функціонування та діяльності територіальних громад розвиток місцевого самоврядування фактично здійснювався лише на рівні міст обласного значення, оскільки більшість територіальних осередків через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування.

Система місцевого самоврядування сьогодні не задовольняє потреб суспільства, а їх функціонування у здебільшого не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її

самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях [1].

Інститут відкритого (партиципаторного) бюджетування є одним із найбільш яскравих прикладів сучасного, демократичного порядку перерозподілу державних повноважень на користь інститутів громадянського суспільства шляхом залучення громадян до порядку розподілу та використання бюджетних грошових коштів на певні напрями визначені громадою.

Історія партиципаторного бюджетування розпочалася з міста Порту-Алегрі (Бразилія) у 1989 році [2]. Запровадження нового механізму управління державними ресурсами в місті було зумовлене довготривалою військовою диктатурою. Адже така побудова суспільного ладу призвела до того, що процес здійснення видатків в населення асоціювався із марнотратством та корупцією і, як наслідок, спостерігався низький рівень довіри до політиків [3, с. 49].

На думку німецького урядовця Стефана Вільгельмі, «належне державне управління розпочинається із місцевого рівня, а участь громадськості в прийнятті управлінських рішень на місцях є одним із найважливіших елементів цього процесу» [4, с. 7].

На глибоке переконання Н. Васильєвої, в Україні розвиток громадянського суспільства та участь громадськості в цьому процесі були формальною процедурою. І тому механізми впровадження демократії – це складні процеси, що вимагають обережності [5, с. 126].

В Україні «ера» бюджету участі розпочалася з 2015 року. При цьому близьке сусідство з Республікою Польща стало поштовхом до запровадження громадянського бюджету на базі польської моделі [3, с. 50]. Зокрема, спільно із польським відомством ПАУСІ у листопаді-грудні 2015 року в Україні відкрите бюджетування було запроваджено у таких містах, як Полтава, Черкаси та Чернігів, із подальшим розповсюдженням на всю її територію [6].

Впровадження цих принципів та механізмів майже по всій території свідчить

про високий запит як громадськості, так і місцевого самоврядування, на запровадження інструментів демократії [7, с. 148]. Причому, на нашу думку, вибір зазначених обласних центрів не є випадковим, а тісно пов'язаний із наявністю профіциту бюджету та згодою місцевих органів влади впроваджувати «пілотні проекти».

Світова ж практика відкритого бюджетування представлена у двох варіаціях: перша – народний бюджет, який здійснюється шляхом об'єднання державних коштів, внесків інвесторів, благодійної допомоги та грантової підтримки, що спрямовується на фінансування тих сфер, які були визначені за допомогою проведення місцевих ініціатив конкретної адміністративно-територіальної одиниці. Друга модель – це, по суті, державна підтримка місцевих ініціатив, які є найбільш актуальними та гострими на переконання мешканців відповідної територіальної громади, щодо чого ухвалено відповідне рішення на загальних зборах.

Варто зазначити, що в сучасних умовах у світі зустрічається різний синтез цих моделей більше ніж у двадцяти країнах світу, включаючи країни Латинської Америки, Європи, а також США та Китай [8, с. 118].

Процедура відкритого бюджетування характеризується стадійністю: першою стадією слід вважати участь комісій відповідної сільської, селищної, міської ради у прогнозованих заходах із отримання певних пропозицій та узагальнень щодо доцільності формування окремих напрямів місцевого бюджету. Другою стадією є направлення запитів до розпорядників бюджетних коштів із одночасним здійсненням моніторингу їх раціонального використання. Останні етапи – це громадські бюджетні слухання та проведення місцевих ініціатив [9].

Цікаво, що серед програм на відкрите бюджетування, поданих місцевими мешканцями в період із 2015 року, донині переважають проекти спрямовані не на покращення соціального забезпечення та отримання додаткових соціальних пільг, а на поліпшення інфраструктури міста, наприклад: благоустрій територій, будівництво та реконструкція оздоровчих

та дитячих майданчиків, зон сімейного відпочинку, скверів, парків, бульварів, пляжів тощо. Зокрема, у Полтаві державні кошти було спрямовано на проект «У здоровому тілі – здоровий дух», який пов'язаний із будівництвом на прилеглих територіях багатоквартирних будинків турніків для заняття фізичними вправами, а у Чернігові кошти було направлено на художнє оформлення фасадів будинків на історичну тематику з метою покращення їх естетичного вигляду [6].

Детальний аналіз та моніторинг програм, які стали напрямом відкритого бюджетування в Україні, свідчить, що у різних регіонах утверджується досить різноманітна практика їх вибору та подальшої реалізації. Окрім того, майже кожна адміністративно-територіальна одиниця має власну типологізацію проектів та особливості співфінансування. Вважаємо, що мешканці відповідної територіальної громади помилково вважають, що державне регулювання соціального захисту різноманітних верств населення є самодостатнім та не потребує додаткової підтримки за допомогою відкритого бюджетування, внаслідок чого проекти, спрямовані на додатковий соціальний захист учасників АТО, є непопулярними серед учасників – конкурсантів партиципаторного бюджетування.

На думку Ю. Глуценко, формування партиципаторного бюджету має відбуватися за умов:

- наявності обсягу фінансових ресурсів і відповідності параметрів бюджету, що є предметом дискусії;
- запровадження територіального формату, тобто процес має зачіпати не тільки рівень, скажімо, мікрорайону, у цей процес має бути включений також рівень міста (чи району) або, наприклад, район з обраною радою та певними повноваженнями щодо місцевої адміністрації;
- постійного характеру;
- участі громадськості в обговоренні бюджету в спеціально створених для цього рамках [10, с. 102].

Якщо ж порівнювати український досвід із іншими європейськими країнами, то цікаво звернути увагу на аналогічний досвід у Німеччині, де участь мешканців

обмежується лише їх опитуванням, зазвичай у дистанційний спосіб, за допомогою певних інтернет-ресурсів. Відкрите бюджетування передбачає реалізацію широкого спектру напрямів у соціальній сфері. Цілком можливо, що зазначена специфіка тісно пов'язана із активною участю у проєктах представників соціально-незахищених верств населення, які із власного досвіду знають про найбільш гострі проблеми.

На деякі проблеми формування відкритого бюджетування звертає увагу й В. Писаренко, який зазначає, що представники бізнесу наразі не є активними учасниками процесів розробки і затвердження партиципаторних бюджетів. Ця ситуація значно відрізняється від прийнятого ООН «Порядку денного на XXI століття», де зазвичай представлений і бізнес [11, с. 52].

Аналіз Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади дозволяє зробити висновок, що Кабінетом Міністрів України констатовано, що доступність та належна якість публічних послуг забезпечується шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації, а серед основних завдань органів місцевого самоврядування має стати саме надання соціальної допомоги через територіальні центри та соціальний захист населення [1].

Водночас закріплені декларативні принципи не знаходять свого відображення у практичній реалізації відкритого бюджетування. Окрім того, іншою проблемою в українських реаліях є відсутність законодавчих механізмів, які б передбачали обов'язкове виконання проєкту партиципаторного бюджетування в разі його затвердження територіальною громадою, оскільки такі рішення приймаються місцевими органами влади у формі суспільного договору, тобто як певна домовленість двох або більше учасників.

Висновки. З огляду на вищевикладене можна зробити висновок про те, що відкрите бюджетування є якісно-новим способом розбудови демократичної української держави за сприяння широкого кола грома-

дян, але практичне застосування якого має й певні недоліки та прогалини, зокрема:

- відсутність чітких законодавчих механізмів на кожній стадії реалізації відкритого бюджетування;
- розпорошеність моделей реалізації в окремих адміністративно-територіальних одиницях;
- односторонність реалізації через спрямованість фінансування лише на покращення інфраструктури;
- слабкий рівень інформаційно-просвітницької діяльності місцевих органів влади щодо можливих напрямів розподілу державних коштів (в тому числі на підтримку соціально-вразливих верств населення, зокрема учасників АТО);
- низький рівень залучення громадських організацій;
- відсутність імперативності у впровадженні програм відкритого бюджетування по відношенню до представників територіальних громад.

Серед окремих способів покращення ефективності відкритого бюджетування у сфері соціального захисту учасників АТО доцільно запропонувати: проведення консультацій із громадськими організаціями, діяльність яких спрямована на захист прав та інтересів цієї категорії громадян; активна цілеспрямована інформаційна політика, пов'язана із інформуванням мешканців, жителів окремої адміністративно-територіальної одиниці стосовно наявності проблем соціального захисту, які мають особливе значення для учасників АТО, їх сімей; залучення міжнародних неурядових організацій, благодійників до процесу відкритого бюджетування з метою отримання додаткових фінансових ресурсів тощо.

Перспективи подальших досліджень полягають у поглибленому вивченні та виробленні конкретних пропозицій щодо впровадження окремих інноваційних прийомів у процедурі проведення та реалізації відкритого бюджетування в сфері соціального захисту.

Список використаної літератури:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міні-

- стрів України від 01 квітня 2014 р. № 333-р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30 С. 18.
2. Бондаренко А. Бюджетування знизу: бразильський подарунок усьому світі. URL: http://texty.org.ua/pg/article/devrand/read/25319/Budzhetuvanna_znyzu_brazylskij_podarunok. (дата звернення: 04.05.2020).
 3. Гавриленко Ю.О., Загорійчук Т.М. Партиципативний бюджет: зарубіжний досвід та перспективи впровадження в Україні. *Міжнародний науковий журнал «Інтерна-ука»*. Економічні науки. 2017. № 16 (38). Т. 1. С. 48–51.
 4. N. Dias. Hope for the Democracy – 25 years of participatory budgeting worldwide. Sao Bras de Alportel : In Loco Association, 2014. 52 p.
 5. Васильєва Н.В. Залучення громадськості в українських містах (на прикладі бюджету участі). *Публ. урядування*. 2016. № 4 (5). С. 123–131.
 6. Партиципативний бюджет 2015: перший український досвід 4 міст. Платформа розвитку міст. URL: <http://urbanua.org/dosvid/ukrayinski-pryklady/184>.
 7. Булеца Н.В. Особливості процесу партиципативного бюджетування в Україні. *Причорноморські економічні студії*. 2016. Вип. 8. С. 148–154.
 8. Гаврилова Н.В. Зарубежні тренди в сфері партиципативного бюджетування. *Фінансовий журнал*. 2016. № 2 (30). С. 118–125.
 9. 92 проекти подали полтавці для участі в програмі «Бюджет участі» URL: <http://www.rada-poltava.gov.ua/news/32880941>.
 10. Глуценко Ю.А. Партиципативний бюджет як інноваційний інструмент управління на місцевому рівні. *Вісник НАДУ при Президентіві України. Серія «Державне управління»*. 2017. № 4. С. 100–106.
 11. Писаренко В. П. Впровадження партиципативного бюджету. *Вісн. ПДАА*. 2016. № 1 2. С. 51–54.

Voropay L. Opened budgeting as innovative approach in realization of state policy in the sphere of social protection of participants of ATO

The scientific article is devoted to scientific justification and a research of open budgeting as innovative approach in realization of state policy in the sphere of social protection of participants of ATO.

By the author, it defined that the Institute of open budgeting is one of the most striking examples of a modern, democratic order of redistribution of the state powers in favor of institutes of civil society by involvement of citizens in an order of distribution and use of the budgetary money to certain directions defined by community.

It noted that among problems production of projects of open budgeting in the sphere of social protection is lack of legislative mechanisms that would provide objects of implementation of the project in case of his statement by a territorial bulk as such decisions are made by local authorities in the form of the public contract.

By results of carrying out a complex research it is proved what opened budgeting's is qualitatively new way to development democratic the Ukrainian state with assistance of a wide range of citizens, but practical application of which has also certain shortcomings and gaps, in particular: lack of accurate legislative mechanisms; dispersion of models of realization in separate administrative and territorial units; unilaterality of realization through orientation financing only on improvement of infrastructure; weak level of information and educational activity of local authorities of rather possible directions of the direction of public funds (including on support of social and vulnerable segments of the population, for example participants of ATO); low level involvement of public organizations; lack of imperativeness in introduction of the program of open budgeting in relation to representatives of territorial communities.

Among separate ways of improvement of efficiency of open budgeting in the sphere of social protection of participants of ATO by the author it is offered acceptances defined effective measures, in particular carrying out consultations with public organizations activity of which the direction on protection of the rights and the interests of this category of citizens; active purposeful information policy with informing citizens on existence of problems of social protection which are of particular importance for participants of ATO, their families; involvement of the international non-governmental organizations, philanthropists to process of open budgeting for the purpose of receiving additional financial resources and so forth.

Key words: public administration, social protection of combatants, combatants, participants of ATO, state regulation of social policy opened budgeting's, state social policy.