

РОЗВИТОК ПРОДУКТИВНИХ СИЛ І РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА

DOI: <https://doi.org/10.32836/2521-666X/2018-4-62-11>
УДК 332.14+336.14

Білоус Я.Ю.

аспірантка,
Луганська філія Інституту економіко-правових
досліджень НАН України

Галгаш Р.А.

доктор економічних наук, доцент,
Східноукраїнський національний університет
імені Володимира Даля

Христенко Л.М.

кандидат економічних наук, доцент,
Східноукраїнський національний університет
імені Володимира Даля

ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПАРТИЦИПАТОРНОГО БЮДЖЕТУ ДЛЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

З початком реформування в регіонах України активізувалися процеси, пов'язані з участю громадян в управлінні територіальним розвитком та в регулюванні питань місцевого самоврядування. Розбудова нової моделі управління в місті, селі, селищі, громаді передбачає залучення громадськості до спільного управління та до розподілу коштів місцевого бюджету. Для цього необхідним є використання сучасних та дієвих інструментів локальної демократії, одним із яких сьогодні є партисипаторний бюджет. Виокремлено загальні принципи та основні переваги партисипаторного бюджету. Детально проаналізовано, узагальнено та визначено зміст етапів та можливостей запровадження партисипаторного бюджету для розвитку територіальних громад регіонів України. Визначено особливості партисипаторного бюджету, що мають бути дотримані під час запровадження партисипаторного бюджету в територіальних громадах регіонів України.

Ключові слова: *регіон, територіальна громада, партисипаторний бюджет, принципи, переваги, етапи, розвиток.*

С началом реформирования в регионах Украины активизировались процессы, связанные с участием граждан в управлении территориальным развитием и в регулировании вопросов местного самоуправления. Развитие новой модели управления в городе, селе, поселке, общине предусматривает привлечение общественности к совместному управлению и распределению средств местного бюджета. Для этого необходимо использование современных и действенных инструментов локальной демократии, одним из которых сегодня выступает партисипаторный бюджет. Выделены общие принципы и основные преимущества партисипаторного бюджета. Детально проанализированы, обобщены и определены содержание этапов и возможности внедрения партисипаторного бюджета для развития территориальных общин регионов Украины. Определены особенности партисипаторного бюджета, которые должны быть соблюдены при внедрении партисипаторного бюджета в территориальных общинах регионов Украины.

Ключевые слова: *регион, территориальная община, партисипаторный бюджет, принципы, преимущества, этапы, развитие.*

Bilous Yana, Halhash Ruslan, Khrystenko Larysa. IMPLEMENTATION OF THE PARTICIPATORY BUDGET FOR TERRITORIAL COMMUNITIE'S DEVELOPMENT IN THE REGIONS OF UKRAINE

Since the beginning of the reform in the regions of Ukraine, the processes related to the participation of citizens in the management of territorial development and in the regulation of issues of local self-government have intensified. The development of a new management model in the city, village, community provides for the involvement of the public in the joint management and distribution of local budget funds. For this purpose, it is necessary to use modern and effective tools of local democracy, one of which today is the participative budget. The use of a participatory budget as a modern, international tool of representative democracy of citizen participation in decision-making on the distribution of local funds has been substantiated. The general principles of the participatory budget have been determined, their essence has been investigated. Based on the analysis of the concept of participatory budget and its principles, the main advantages of its implementation at the local level have been identified. The stages of implementation of the participatory budget have been analyzed and summarized in detail, which should be used in the organizational and economic support of the development of territorial communities of the regions of Ukraine. The content of these stages and the possibility of their implementation for the development of territorial communities of the regions of Ukraine has been determined. The features (support processes) of the introduction of a participatory budget for the development of territorial communities of the regions of Ukraine have been determined. The efficiency of using the participatory budget in the selection of priority directions for the development of the administrative unit in the territory of which it is being implemented has been revealed.

Key words: *region, territorial community, participative budget, principles, advantages, stages, development.*

Постановка проблеми. З початком реформування та децентралізації в Україні поряд із проблемами розвитку країни загалом особливої актуальності набули питання розвитку регіонів та окремих їх територій. Громадянське суспільство в Україні перебуває у процесі свого становлення, а процеси децентралізації, які ще не добігли свого логічного завершення, викликають постійні трансформації на місцевому рівні, тому виникає потреба в ефективному управлінні цими змінами. У цьому контексті партисипаторний бюджет виступає важливим інструментом не тільки забезпечення локальної демократії, а й організаційного та економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Недостатність теоретичних і практичних напрацювань із запровадження партисипаторного бюджету в територіальних громадах України зумовлює необхідність пошуку та розроблення нових підходів до управління в регіонах і методологічних інструментів, які би стали основою успішної імплементації партисипаторного бюджету на українських теренах. Від якісного управління місцевими коштами залежить економічний стан та розвиток регіону, в тому числі його територіальних одиниць.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До розкриття теоретичних та історичних аспектів запровадження партисипаторного бюджетування зверталися у своїх наукових працях Я. Казюк [1], І. Лопушинський [2], Т. Кравченко [3], В. Писаренко [4], Н. Васильєва [5] та ін. Вивченням проблем, що пов'язані із запровадженням процесу громадського бюджету в Україні, сьогодні займаються переважно науково-дослідні інституції та громадські організації із залученням міжнародних експертів. Серед таких організацій можна відзначити діяльність Україно-Польського проекту ПАУСІ (правонаступник Польсько-Американсько-Української Ініціативи про Співпрацю – ПАУСІ) [6] та Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) [7]. Проте більшість наукових праць та дослідницьких проектів у цьому напрямі зосереджена на розробленні механізмів реалізації Громадського бюджету. Проте питанням впливу Громадського бюджету на розвиток громад практично не приділено жодної уваги авторів.

Мета статті полягає у визначенні загальних принципів та основних переваг запровадження партисипаторного бюджету. Мета нашого дослідження полягає у більш детальному аналізі партисипаторного бюджету, виокремленні

та узагальненні його етапів, визначенні їхнього змісту та можливості запровадження партисипаторного бюджету для розвитку територіальних громад регіонів України.

Виклад основного матеріалу. Розвиток територіальних громад значною мірою залежить від багатьох чинників, зокрема: активності місцевих жителів та їхньої освіченості й уміння використовувати свої права; уміння і бажання брати участь в ухваленні рішень щодо розпорядження спільними коштами і ресурсами; ініціативності щодо змін усередині громади, які можуть бути досягнуті завдяки ефективному використанню сучасних інструментів регіонального розвитку та представницької демократії, у тому числі партисипаторного бюджету.

У попередніх публікаціях [9] нами було проаналізовано досвід запровадження партисипаторного бюджету в інших країнах, таких як Бразилія, Франція, Естонія тощо. На основі цього аналізу було сформульовано висновок, що найбільш сучасним і повним є приклад запровадження партисипаторного бюджету в Естонії, оскільки його запровадження взяло свій початок не так давно та відбувалось із залученням спеціальних експертів та партнерів із закордону. Особливістю естонського партисипаторного бюджету є те, що це був не вимушений, а виважений крок з боку місцевої влади, який було використано як додатковий інструмент розвитку міста.

Імплементация в регіонах і територіальних громадах України досвіду Естонії, на жаль, не може бути здійснена у повному і незмінному обсязі, незважаючи на його ефективність і результативність. Це викликано насамперед причинами, завданнями і характером його запровадження в регіонах і територіальних громадах України, що полягають у необхідності залучення громадськості до вирішення локальних проблем та участі в ухваленні рішень щодо місцевого розвитку. Сьогодні в регіонах України процеси становлення демократичного суспільства лише набирають обертів, тому процес запровадження партисипаторного бюджету у територіальних громадах має бути макси-

мально доступним, прозорим, зрозумілим та ефективним. У зв'язку з цим основне наше завдання полягає у більш детальному аналізі партисипаторного бюджету, виявленні переваг його запровадження у територіальних громадах регіонів України. Слід більш детально розглянути принципи та визначити основний зміст його етапів для можливості їхнього запровадження для розвитку територіальних громад регіонів України.

Проаналізувавши сутність партисипаторного бюджету (від лат. *participatio* – участь, англ. *participation* – причетність) [8] та досвід його використання у світі [9], можна виділити такі його основні принципи партисипативності (табл. 1).

Отже, на основі попереднього аналізу запровадження партисипаторного бюджету для територіальних громад регіонів України, який було проведено в наших публікаціях [9], основною вигодою і водночас основним завданням партисипаторного бюджету є залучення громадян у державні справи та підвищення активності мешканців громади на місцевому рівні. Перевагами партисипаторного бюджету для територіальних громад регіонів України є:

- принципи партисипаторного бюджету вимагають визначення обсягу грошей, які будуть спрямовані на реалізацію проєктів мешканців громади;

- громадській спільноті надається можливість брати участь у виборі шляхів розвитку своєї громади, тим самим підвищується рівень громадської активності;

- через необхідність подання проєктів групами громадян відбувається мобілізація мешканців до співробітництва на благо своєї громади;

- підвищується взаємна довіра між учасниками процесу партисипаторного бюджету в частині розподілу завдань і обов'язків, встановлюються контакти та зміцнюються соціальні зв'язки;

- промоція та просвіта передбачає наявність базових знань у мешканців та у представників виконавчої влади із застосування інструментів місцевої демократії та дає мож-

Принципи партисипаторного бюджету

Принцип	Сутність
Прямої демократії та залучення громадськості	Мешканці мають право ухвалювати рішення без яких-небудь посередників та без депутатів, також це може відбуватися у процесі дискусій. Забезпечуються різні форми участі громадян на всіх етапах партисипаторного бюджету
Доступності	Партисипаторний бюджет охоплює всю територію громади, кожен член громади має право брати участь у партисипаторному бюджеті
Колегіальності та публічності	Рішення щодо призначення коштів приймає громада, а не влада
Часткової участі у фінансуванні	Фінанси партисипаторного бюджету є обмеженим. Для партисипаторного бюджету використовується лише частина бюджету громади, на території якої він реалізується
Інклюзивності	Можливість для всіх груп громадян брати участь в управлінні розподілом громадських ресурсів
Прозорості	Всі етапи реалізації партисипаторного бюджету та процес ухвалення управлінських рішень мають бути відкритими для громадськості
Комунікації	Застосовуються різні форми прямого і зворотного зв'язку між органами місцевого самоврядування і громадськістю: формальні і неформальні, а також можливість для громадськості брати участь в обговореннях партисипаторного бюджету
Взаємодії та співпраці	Докладання сумісних зусиль як з боку органів місцевого самоврядування, так і з боку жителів громади задля реалізації партисипаторного бюджету
Циклічності	Проекти партисипаторного бюджету впроваджуються протягом одного року, наступного року ця процедура повторюється
Універсальності	Такий вид бюджету можна запроваджувати у будь-якій установі та на будь-якому рівні – на рівні міста або мікрорайону

ливість для поглиблення цих знань і набуття нових компетенцій із часом.

– механізм реалізації партисипаторного бюджету сприяє появі нових громадських лідерів та зміцненню соціального сектору;

– проектна модель партисипаторного бюджету дає можливість органам місцевого самоврядування виявляти вузькі місця та проблеми, що турбують громадськість, а отже, мають бути вирішені насамперед;

– прозорість процесу ухвалення управлінських рішень є базовою умовою успішного впровадження партисипаторного бюджету.

Водночас недостатня організація процесу впровадження партисипаторного бюджету викликає суперечки та протистояння між громадою і владою або між авторами проектів, переважно це відбувається на початкових кроках впровадження партисипаторного бюджету.

За результатами огляду міжнародного досвіду впровадження партисипаторного

бюджету [9] на основі запропонованих принципів від запровадження партисипаторного бюджету та з урахуванням його переваг пропонується виділити основні його етапи, які слід застосовувати в організаційно-економічному забезпеченні розвитку територіальних громад регіонів України (рис. 1).

Більш детально розглянемо кожен із визначених етапів з метою розроблення конкретних практичних рекомендацій та механізму впровадження партисипаторного бюджету для розвитку територіальних громад регіонів України.

Упровадження партисипаторного бюджету в територіальних громадах регіонів України має починатися з підготовчої фази, яка передбачає визначення ініціативної групи та ухвалення рішень про відкриття процедури партисипаторного бюджету, підготовку правил або положень процесу його реалізації, прийняття рішення відповідними

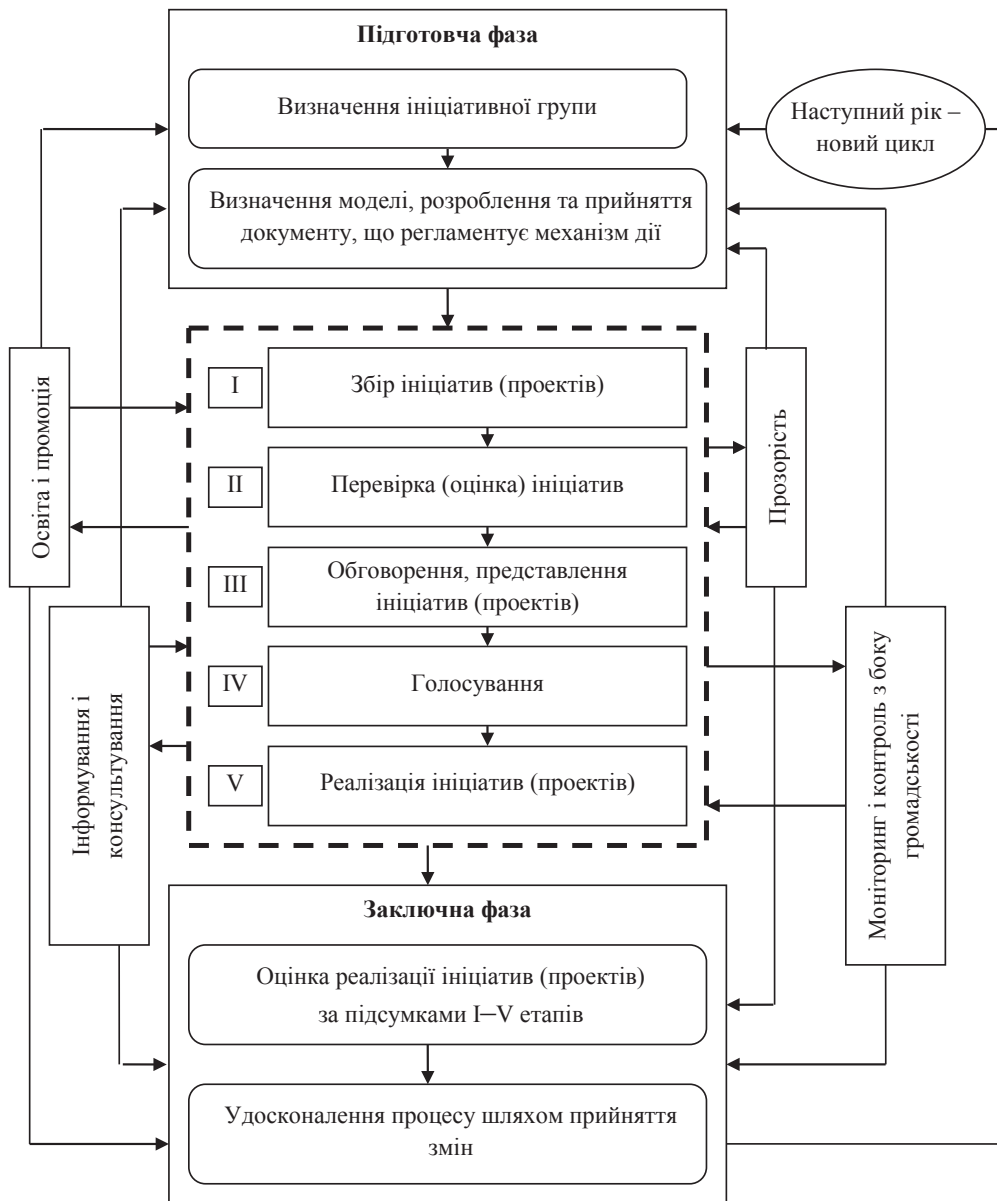


Рис. 1. Етапи запровадження партисипаторного бюджету для розвитку територіальних громад регіонів України

місцевими радами, затвердження моделі партисипаторного бюджету для реалізації у територіальній громаді.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10], рішення про впровадження партисипатор-

ного бюджету, про його параметри, обсяг та порядок виділення приймає місцева Рада. Громадський бюджет може затверджуватись у різних формах: у вигляді Положення, що встановлює процедури бюджету участі, або Цільової строкової програми, але тут є ризик,

що у разі закінчення програми її не буде продовжено.

Наступним кроком є реалізація етапів партисипаторного бюджету.

I етап – збір ініціатив (проектів) – передбачає прийом проектів до бюджету участі. Подання проектів має відбуватись як у паперовому вигляді, так і в електронному. Основним завданням цього етапу є інформування мешканців громади про можливість участі у розподілі та спрямуванні громадських коштів на розвиток територіальної громади через написання проектів. Також на цьому етапі доцільно проводити тематичні навчальні семінари з написання проектів для авторів та ініціативних груп.

На II етапі впровадження партисипаторного бюджету відбувається перевірка (оцінка) поданих проектів. На стадії перевірки ініціативи доцільно розділити на тематичні категорії та створити групи експертів для кожної категорії проектів. До такої групи експертів можуть входити представники місцевої влади, залучені експерти з числа фахівців громадських організацій та інших інституцій відповідного напрямку, а також обраний представник від авторів проектів. Далі перевірка здійснюється на відповідність проектів певним критеріям, які було зазначено у відповідних документах щодо впровадження партисипаторного бюджету в громаді, на території якої здійснюється процес громадського бюджетування. До таких критеріїв можуть належати наявність тематичного конфлікту зі Стратегією розвитку цієї територіальної громади, часові межі, фінансовий обсяг, технічні параметри щодо можливості реалізації проекту. На цьому етапі важлива комунікація і зворотний зв'язок з людьми, які представили свій проект.

Обговорення, представлення ініціатив (проектів) являє собою III етап запровадження партисипаторного бюджету. На цьому етапі всі проекти мають бути оприлюднені на сайті міста. Організатори процесу впровадження партисипаторного бюджету мають надати приміщення-платформу для зборів мешканців, розробити графік слухань

авторів проектів. Мають бути створені всі умови для масштабного обговорення мешканцями громади поданих проектів на предмет їхньої доцільності, можливості об'єднання або доопрацювання та допущення до голосування. Також на цьому етапі доцільно влаштовувати навчальні заходи та тренінги з маркетингу та етики для авторів проектів. Цей етап являє собою найбільшу цінність із погляду громадського розвитку, це платформа, де збираються люди й обговорюють ідей проектів з експертами і потім їх оцінюють. Особливої значущості цей етап набуває у разі введення обмежень щодо кількості ідей, які допускаються до голосування. Залучення авторів та громадськості до відбору ідей знімає тягар повної відповідальності з експертів та органів влади і розділяє її між усіма учасниками процесу. Тут важливо відійти від звичних для України стереотипів із визначенням переможців і переможених, а краще зосередити увагу на виявленні і вирішенні найбільш значущих проблем у громаді.

IV етап – голосування. На цьому етапі здійснюється вибір проектів для реалізації. Голосування має відбуватися відповідно до затверджених правил щодо кількості голосів від однієї особи, обмежень щодо віку громадян, які допускаються до голосування, способів голосування тощо. З метою забезпечення прозорості процедури голосування необхідно долучити представників громадськості та авторських колективів до прийому бланків на пунктах прийому голосів.

Останнім, V етапом є реалізація ініціатив (проектів). Проекти-переможці, які обираються шляхом громадського голосування, реалізуються міською владою протягом року. Під час реалізації ініціатив мають відбуватися спеціальні зустрічі авторів та представників органів місцевого самоврядування, на яких висвітлюється поточний стан реалізації.

Заключна фаза впровадження партисипаторного бюджету передбачає оцінювання реалізації ініціатив (проектів) за підсумками I–V етапів. Здійснюється аналіз пропозицій і зауважень, які було висунуто на етапі обго-

ворення, а також обов'язково мають враховуватися протести тих авторів, проекти яких не пройшли до голосування. Зрештою це має привести до удосконалення процесу шляхом прийняття відповідних змін.

Допоміжні процеси запровадження партисипаторного бюджету для розвитку територіальних громад регіонів України, такі як принцип прозорості, освіта і промоція громадян, постійне інформування і консультування, моніторинг і контроль з боку громадськості, викликані сьогоденням, трансформаціями у становленні України як демократичної та людиноорієнтованої держави. Мають бути забезпечені всі умови для здійснення цих супроводжувальних допоміжних процесів, що якісно підвищить кінцеві результати впровадження партисипаторного бюджету для розвитку територіальних громад регіонів України.

Дотримання принципу прозорості з боку органів місцевого самоврядування у процесі громадського бюджетування дасть змогу громадянам ознайомитися з урядовими операціями. Крім цього, органами місцевого самоврядування має бути забезпечена прозорість процесу прийняття рішень, які пов'язані з реалізацією громадського бюджету, шляхом надання доступу до інформації, до відповідних документів із питань прийняття політичних, управлінських рішень та бюджетів. Водночас моніторинг і контроль з боку громадськості підвищать відповідальність органів місцевого самоврядування перед громадою за розпорядження спільними фінансами і ресурсами, зменшать рівень корупції.

Із запровадженням запропонованих нами етапів партисипаторного бюджету для розвитку територіальних громад регіонів України очікуються підвищення соціальної активності і добробуту мешканців громад, покращення інфраструктури, збільшення відповідальності як органів місцевого самоврядування у частині раціонального використання коштів міського бюджету, так і мешканців громади у частині більш сумлінного сплачування податків. Також очікується зменшення відстані між мешканцями й органами влади, створення вичерпної бази потреб громади.

Висновки. Вирішення проблем розвитку регіонів полягає в ефективному управлінні змінами, які відбуваються під впливом процесів децентралізації, у залученні громадян до управління територіями на місцевому рівні, у використанні партисипаторного бюджету як сучасного інструменту представницької демократії. Для ефективного організаційно-економічного забезпечення розвитку територіальних громад регіонів України нами запропоновано дотримуватися визначених етапів запровадження партисипаторного бюджету. Дотримання рекомендацій із забезпечення всіх умов для здійснення супроводжувальних допоміжних процесів, таких як принцип прозорості, освіта і промоція громадян, постійне інформування і консультування, моніторинг і контроль з боку громадськості, якісно підвищить кінцеві результати впровадження партисипаторного бюджету для розвитку територіальних громад регіонів України.

Список використаних джерел:

1. Казюк Я.М. Місцеві бюджети в системі міжбюджетних відносин України // Державне будівництво. 2007. № 1 (ч. 2). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-2/doc/2/17.pdf> (дата звернення: 01.11.18).
2. Лопушинський І.П., Странніков А.М., Грицак Л.Б., Солонтай О.Г. Що має знати депутат місцевої ради. Книга 3. Бюджет як фінансова основа місцевого самоврядування в Україні. Київ: ПЮ, 2007. 134 с.
3. Кравченко Т.А. Інноваційні інструменти реалізації громадянами прав на участь у місцевому самоврядуванні України. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbornik/2015-02\(14\)/22.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbornik/2015-02(14)/22.pdf) (дата звернення: 10.09.18).
4. Писаренко В.П. Впровадження партисипативного бюджету // Вісник ПДАА. 2016. № 1–2. С. 51–54.

5. Васильєва Н.В. Залучення громадськості в українських містах (на прикладі бюджету участі) // Публ. урядування. 2016. № 4(5). С. 123–131.
6. Офіційний сайт Фундація польсько-української співпраці ПАУСІ. URL: <http://www.pauci.org/> (дата звернення: 09.11.18).
7. Офіційний сайт Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). URL: <http://www.oecd.org/> (дата звернення: 09.11.18).
8. Вільна енциклопедія Вікіпедія. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Партиципаторний_бюджет (дата звернення: 24.09.18).
9. Білоус Я.Ю. Аналіз міжнародного досвіду запровадження партисипаторного бюджету для розвитку територіальних громад регіонів України // Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля. 2018. № 4(245). С. 128–133.
10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.