

Дяченко С.А.

Національна академія державного управління при Президентові України

ПАРТИСИПАТИВНИЙ БЮДЖЕТ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ УКРАЇНИ

У статті розглянуто теоретичні основи та практичні аспекти впровадження партисипативного бюджету на місцевому рівні. Висвітлено історію виникнення партисипативного бюджету та основні етапи його поширення в країнах світу. Доведено, що партисипативний бюджет є формою прямої демократії та націлений на встановлення зворотних зв'язків між владою і суспільством. Визначено можливі загрози бюджетного забезпечення місцевого розвитку на основі партисипативного формування бюджету за умов слабкості громадянського суспільства. Надано пропозиції щодо вдосконалення бюджетного законодавства України в частині планування та впровадження партисипативних бюджетів.

Ключові слова: державне управління, партисипативний бюджет, місцеві фінанси, децентралізація державного управління, інститут місцевого самоврядування, громадянське суспільство.

Постановка проблеми. Важливим складником будь-якого демократичного суспільства є залучення громадян до процесу прийняття рішень, тобто принцип участі, де люди прямо висловлюють свою волю щодо формування та використання фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, центральною ланкою яких є місцеві бюджети. Це стає можливим завдяки введенню такого інструменту, як партисипативний бюджет (або бюджет участі). Його впровадження сприяє забезпеченню максимального рівня суспільних благ і послуг для громадян, збільшує активність населення у суспільному та громадському житті, поліпшує рівень комунікації між людьми та між громадою і владою. Партисипативний бюджет надає жителям міста можливість зробити свій внесок у розгляд та прийняття фінансових рішень щодо пріоритетних питань. У контексті децентралізації державного управління питання підвищення публічності та ефективності управління місцевими фінансами набуває особливого значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питань партисипативного бюджету (як важливого складника розвитку демократичного громадянського суспільства) присвятили свої праці А. Бондаренко [1], Н. Васильєва [2], Г. Возняк [3,4], Н. Гринчук [5], Т. Кравченко [6], В. Писаренко [7] та інші науковці, розкриваючи історичні, теоретичні та практичні аспекти цього питання.

Проте подальшого дослідження потребують питання щодо можливості та перспективи запровадження партисипативного бюджету в Україні, виокремлення ризиків під час його впровадження, враховуючи особливості менталітету громадян, слабкість інституту громадянського суспільства та реформування системи державного управління.

Постановка завдання. Метою статті є надання практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності управління місцевими фінансами України через покращення діалогу між місцевою владою і громадськістю шляхом співпраці в плануванні та впровадженні партисипативних бюджетів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Партисипативний бюджет (Participatory Budget) – це місцевий бюджет, розроблений і затверджений за участю громадськості, це фінансовий план спільного управління, здійснюваного громадянами та місцевими органами влади.

Партисипативний бюджет був уперше запроваджений на муніципальному рівні в Порту-Алегрі, столиці штату Ріу-Грандіду-Сул в Бразилії в 1989 році. Упровадження партисипативного бюджету в Порту-Алегрі, зменшило політичну напруженість у громаді; покращило культуру сплати податків жителями міста; підвищило інформованість громадян із питань використання бюджетних коштів; призвело до появи практики добровільної участі громадян у реалізації проєктів

шляхом власних внесків; зменшило адміністративні витрати; зменшило корупцію завдяки більшій активності громади; створило нову громадянську культуру; забезпечило участь у нарадах жінок (51% від кількості учасників), тоді як раніше жінки були практично виключені зі світу політики.

Відтоді практика залучення громади до розподілу місцевого бюджету поширилася на більш ніж 190 муніципалітетів, до шести бразильських штатів та експериментували у низці інших країн. Сьогодні його практикують до півтори тисячі населених пунктів у США, Канаді, Німеччині, Франції, Італії, Іспанії, Албанії, Болгарії, Польщі та інших країнах [1].

Партисипативний бюджет був уперше запроваджений на муніципальному рівні, але зараз реалізується на рівні органів публічного управління та привертає увагу міжнародної спільноти. Упровадження партисипативного бюджету входить до переліку рекомендацій ООН щодо формування та використання місцевих бюджетів. У кожній юрисдикції, де була реалізована практика альтернативного фінансування потреб громади на основі бюджету участі, були розширені права й обов'язки громадянина, обрані уповноважені фахові представники громад, переглянуті права, поглиблена демократія і, як наслідок, стимулювався розвиток громадянського суспільства.

Партисипативний бюджет є однією з форм демократії участі на місцевому рівні, що забезпечує «системний механізм» залучення громадян до процесу прийняття бюджетних рішень певної територіальної громади. Партисипативний бюджет у широкому розумінні – це відхід від класичної представницької демократії до демократії участі, яка акцентує увагу на прямій участі громадян у політичному процесі на рівні міста. У вузькому розумінні впровадження партисипативного бюджету є демократичним процесом, у якому мешканці безпосередньо вирішують те, як витратити певну частину місцевого бюджету, який не вимагає реформи системи управління містом, а належить тільки до маржинального розподілу бюджету міста.

У практиці більшості європейських країн популярним стає залучення громадян до прийняття рішень на місцевому рівні, де можливості громадської участі набагато ширші порівняно з національним рівнем, який охоплює питання, на які громадяни переважно не мають прямого впливу і не можуть приймати рішення, обов'язкові до виконання органами влади (наприклад, фінансова політика держави). До компетенції органів

місцевого самоврядування входять питання, які в більш видимий і відчутний спосіб впливають на якість щоденного життя громадян, що збільшує їх мотивацію до громадської участі. Члени місцевої громади прагнуть досягти спільних цілей, а рівність у прийнятті рішень, взаємна довіра, відчуття можливості впливати і бути почутим є основними вимогами демократії участі.

Відчуваючи, що голос і думка береться до уваги, громадяни активізують участь у місцевих ініціативах, особливо в бюджетній сфері, що найбільшою мірою має вплив на щоденне життя. Реальна можливість прийняття рішення у здійсненні видатків на інвестиції та проекти, які громадяни вважають пріоритетним, забезпечує багато переваг як для місцевої влади, так і для мешканців. Представники влади зближуються в цьому разі з громадянами, показуючи свою зацікавленість їхніми справами та в реальний спосіб реагують на потреби. Інші, концентруючись на загальних потребах громадськості, одночасно задовольняють свої, крім відчуття ефективно використаних державних коштів та підвищення фінансової грамотності, також (хоча це найменш очевидно, однак важливо) відчувають відповідальність за функціонування та розвиток територіальної громади [10].

Партисипативний бюджет заснований на таких чотирьох основоположних принципах, як ефективний перерозподіл фінансових ресурсів на користь найбільш вразливих верств населення; створення нових відносин між муніципалітетами та громадянами (тобто нова форма управління); перебудова соціальних зв'язків і соціальних інтересів; запровадження нової демократичної культури і заохочення активного громадянства.

Крім того, партисипативне формування бюджету має відповідати такому:

- предметом обговорення є обмежені фінансові ресурси, адже учасники бюджету участі мають знати точну суму (квоту) фінансових ресурсів, яку матимуть у розпорядженні для здійснення видатків. Згідно зі світовою практикою, на бюджети участі виділяється відсоток від бюджету розвитку (це може бути і 1%, і 30%);

- публічна дискусія полягає в тому, що найімовірніше на одному з етапів жителі зустрічаються та дискутують між собою на громадському обговоренні. Це забезпечує обмін думками та ініціативами, що є головним елементом для подальшого співробітництва з представниками влади, в якому допоміжну роль відіграють неурядові організації та неформальні групи;

- участь усіх жителів, яка має бути доступною для всіх жителів міста, а також доступність інформації про бюджет для різних соціальних груп;

- обов'язковий характер виконання – особливість, яка відрізняє партисипативний бюджет від громадських слухань та забезпечує реалізацію окремих інвестиційних пропозицій, гарантуючи участь на кожному етапі цієї процедури, а також моніторинг та контроль проектів, відібраних для реалізації [8, с. 86].

На нашу думку, процес запровадження в практику управління місцевим фінансами партисипативного бюджету в Україні не є простим, адже він передбачає наявність політично активного населення та політиків, готових делегувати йому значні повноваження щодо прийняття рішень. Зважаючи на те, що в Україні лише формується громадянське суспільство, вбачається доцільним починати запровадження партисипативних бюджетів з непрямой (рекомендаційної) участі громадян та консультацій щодо розподілу публічних фінансів. Аргументом є те, що ці моделі передбачають участь місцевих чиновників, що робить весь процес менш «загрозливим» для виборних посадових осіб та адміністрації. Через слабкість громадянського суспільства в Україні партисипативний бюджет можна розглядати також як дієвий інструмент розвитку громадянського суспільства. Рішення щодо розподілу бюджету – чіткі і конкретні орієнтири для обговорення і тому пропонуватимуть чітко окреслені можливості для організацій громадянського суспільства висловлювати свою думку на місцевому рівні. Крім того, партисипативний бюджет може стати інструментом удосконалення як навичок лідерів місцевого самоврядування, так і навчання громадян у реалізації «права голосу», «права вибору» у вирішенні місцевих питань розвитку території.

В Україні запровадження партисипативного бюджету започатковано з 2015 р. за підтримки Фондації ПАУСІ в чотирьох містах (Черкаси, Чернігів, Полтава та Луцьк). Проект реалізується в рамках Польсько-Канадської Програми Підтримки демократії, співфінансованої з програми польської співпраці на користь розвитку Міністерства закордонних справ Республіки Польща та канадського Міністерства закордонних справ, торгівлі та розвитку (DFATD) [9]. Застосування механізму участі майже всіма обласними центрами та великою кількістю невеликих міст свідчить про високий запит як громадськості, так і місцевого самоврядування, на запровадження інструментів демократії.

Водночас непередбачуваність українського законодавства та сформовані роками погляди на

дійсні проблеми призводить до помилок за умов практичного впровадження партисипативного бюджету, які можуть дискредитувати саму ідею. Тому необхідно чітко та прозоро підходити до розробки процедур та положень.

Зважаючи на це, нами пропонується запровадити партисипативний бюджет як інструмент реалізації співробітництва між органами місцевого самоврядування двох та більше територіальних громад. Ми акцентуємо увагу, що вперше таку модель міжбюджетних відносин запропоновано у дослідженнях Г.В. Возняк, яка визначає, що «чинне українське законодавство не містить інституційно-правових норм забезпечення партисипативного бюджетування на національному рівні. Нормативно-правове поле функціонування громадських бюджетів обмежене положенням про громадський бюджет за розпорядженням міського голови певного міста» [3; 4]. Але дослідниця акцентує увагу на тому, що вирішення цієї проблеми можливе за рахунок прийняття відповідних обласних (регіональних) чи субрегіональних програм. Ми наголошуємо на необхідності законодавчого закріплення партисипативного бюджету, визначивши його як інструмент фінансової децентралізації. Таким чином, наукова дискусія щодо формування та функціонування партисипативного бюджету отримує своє продовження, але при цьому потребуватиме подальших доктринальних досліджень механізм утворення та реалізації таких бюджетів, що має стати предметом вивчення економічної та державно-управлінської науки.

Пропонується також розробка відповідного Порядку формування та використання партисипативного бюджету, який має бути затверджений Постановою Кабінету Міністрів України. У ній має бути відображено, що такий бюджет створюється на виконання спільних тривалих проектів двох та більше територіальних громад шляхом акумуляції коштів, інвестування в певний проект та отримання надходжень до цього бюджету, яке передбачається направити на фінансування конкретних потреб та напрямів розвитку територіальної громади. Принцип функціонування такого партисипативного бюджету передбачає не просто акумуляцію коштів, а і можливість використання з метою капіталізації та отримання додаткового прибутку, який і має напрямлятися на покриття видатків у тій чи іншій сфері розвитку територіальної громади. Партисипативний бюджет є дієвим інструментом управління місцевими фінансами у разі наявності певної проблеми для розвитку територій (природного, техногенного характеру

тощо), вирішення чи подолання наслідків якої не можливо за рахунок коштів однієї територіальної громади. Партисипативний бюджет передбачає що надходження з інших місцевих бюджетів, акумулюючись на спеціальних казначейських рахунках, спрямовуються на фінансування проектів

Ураховуючи наведене вище, є необхідність законодавчого уточнення та закріплення окремих положень, що здатні реалізувати концепцію формування української моделі фінансової децентралізації на засадах розширення управлінської та організаційної здатності органів місцевого самоврядування до повноцінного використання фінансового потенціалу місцевих бюджетів та територіальних громад. Так, пропонується таке:

1) доповнити частину першу статті 2 Бюджетного кодексу України пунктом 39-1 такого змісту:

39-1) партисипативний бюджет – план формування та використання протягом бюджетного періоду фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які входять до законодавчо закріпленого переліку завдань та функцій органів місцевого самоврядування, але виконання та реалізація яких не може бути забезпечена за рахунок одного місцевого бюджету, виконання та реалізація яких пов'язана із здійсненням дій та заходів на території декількох територіальних громад/об'єднаних територіальних громад. Партисипативний бюджет може створюватися відповідно до спільних рішень органів місцевого самоврядування шляхом підписання адміністративного договору. Партисипативний бюджет може створюватися із залученням коштів громадських організацій, підприємств та установ територіальної громади шляхом безоплатної передачі, а також інших джерел але лише на безоплатній та неповоротній основі»;

2) із метою забезпечення реалізації нових форм та моделей міжбюджетних відносин доповнити статтю 93 Бюджетного кодексу України частинами 1-1; 3-1; 3-2 такого змісту:

«1-1. Для здійснення окремих завдань та реалізації функцій органами місцевого самоврядування, виконання та реалізація яких не може бути забезпечена за рахунок одного місцевого бюджету, виконання та реалізація яких пов'язана із здійсненням дій та заходів на території декількох територіальних громад/об'єднаних територіальних громад місцеві ради можуть передати кошти у вигляді міжбюджетного трансферту до партисипативного бюджету.

3-3. Створення партисипативного бюджету та передача коштів до нього від місцевих бюджетів здійснюється на підставі рішень двох та більше

місцевих рад і укладанням одного адміністративного договору між всіма учасниками партисипативного бюджету. Строк існування партисипативного бюджету не може перевищувати строк, необхідний для здійснення окремих завдань та реалізації функцій органами місцевого самоврядування, на забезпечення яких такий партисипативний бюджет створювався. Порядок розподілу залишку коштів після припинення існування такого бюджету визначається в адміністративному договорі.

3-2. Порядок утворення та використання коштів партисипативного бюджету встановлюється Кабінетом Міністрів України відповідно до умов, визначених цим Кодексом, з урахуванням положень визначених Кодексом адміністративного судочинства України про адміністративний договір».

У такий спосіб нами пропонується вдосконалити бюджетне законодавство, розширивши функціональну спроможність органів місцевого самоврядування.

Висновки. Партисипативний бюджет – це місцевий бюджет, розроблений і затверджений за участю громадськості, це фінансовий план спільного управління, здійснюваного громадянами та місцевими органами влади. Однією з головних переваг партисипативного бюджету є те, що посилюється активність мешканців у територіальних одиницях, покращується зв'язок між міською владою, жителями та громадським сектором, починається тісна співпрацювати на кожному етапі реалізації партисипативного бюджету.

В Україні впровадження партисипативного бюджету започатковано з 2015 р. Незважаючи на початковий етап впровадження партисипативного бюджету в Україні та певні досягнуті позитивні результати, виникає потреба, пов'язана з підвищенням рівня технологічного забезпечення відкритості та прозорості учасників бюджетного процесу за дотриманням відповідних процедур та положень. У цьому контексті важливим є вдосконалення бюджетного законодавства, зокрема закріплення в Бюджетному кодексі України поняття «партисипативний бюджет», положень із забезпечення реалізації нових форм та моделей міжбюджетних відносин.

Проведене дослідження дає можливість комплексного розуміння сутності партисипативного бюджету, запровадження якого призведе до підвищення публічності та ефективності управління місцевими фінансами України, посилить контроль за діяльністю органів публічної влади, сприятиме формування стійких зворотних зв'язків між владою та суспільством, виходу з ситуації громадської недовіри.

Список літератури:

1. Бондаренко А. Бюджетування знизу: бразильський подарунок усьому світі. URL: http://texty.org.ua/pg/article/devrand/read/25319/Budzhetuvanna_znyzu_brazylyskij_podarunok.
2. Васильєва Н.В. Залучення громадськості в українських містах (на прикладі бюджету участі). *Публічне урядування*. 2016. № 4 (5). С. 123–131.
3. Возняк Г.В. Переваги та ризики бюджетної децентралізації: теоретико-методологічні аспекти. *Проблеми економіки*. 2015. № 2. С. 253–257.
4. Возняк Г.В. Бюджетна політика розвитку регіонів України в умовах фінансової децентралізації: концептуальні підходи до формування. *Науковий вісник Ужгородського університету: Серія: Економіка*. 2017. Вип.1(49). Т.1. С. 237–243.
5. Гринчук Н.М., Багінський М.С. Партиципативний бюджет – новий інструмент залучення громадян до вирішення місцевих справ. *Державна служба та публічна політика: проблеми і перспективи розвитку: матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 27 травня 2016 р.)*. Київ: НАДУ, 2016. С. 249–252.
6. Кравченко Т.А. Інноваційні інструменти реалізації громадянами прав на участь у місцевому самоврядуванні України. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2015-02\(14\)/22.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2015-02(14)/22.pdf).
7. Писаренко В.П. Впровадження партисипативного бюджету. *Вісник Полтавської державної аграрної академії*. 2016. № 1–2. С. 51–54.
8. Котіна Г.М., Степура М.М., Батюта А.Ю. Альтернативні технології бюджетного забезпечення територіального розвитку: імплементація світового досвіду у вітчизняну практику. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 24. С. 84–88.
9. Фундація українсько-польської співпраці PAUCI. URL: <http://www.pauci.org/>
10. Kuriata A. Budżet partycypacyjny jako przejaw demokracji uczestniczącej w samorządzie lokalnym. URL: http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/42869/03_Agnieszka_Kuriata.pdf.

ПАРТИСИПАТИВНИЙ БЮДЖЕТ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ МЕСТНЫМИ ФИНАНСАМИ УКРАИНЫ

В статье рассмотрены теоретические основы и практические аспекты внедрения партисипативного бюджета на местном уровне. Раскрыта история возникновения партисипативного бюджета и основные этапы его распространение в странах мира. Доказано, что партисипативный бюджет является формой прямой демократии и нацелен на установление обратных связей между властью и обществом. Определены возможные угрозы бюджетного обеспечения местного развития на основе партисипативного формирования бюджета в условиях слабости гражданского общества. Сформулированы предложения по совершенствованию бюджетного законодательства Украины в части планирования и внедрения партисипативных бюджетов.

Ключевые слова: государственное управление, партисипативный бюджет, местные финансы, децентрализация государственного управления, институт местного самоуправления, гражданское общество.

PARTICIPATIVE BUDGET AS AN INSTRUMENT FOR IMPROVING THE EFFICIENCY OF LOCAL FINANCES OF UKRAINE MANAGEMENT

The article deals with the theoretical foundations and practical aspects of the implementation of the participative budget at the local level. The history of the participatory budget and the main stages of its distribution in the countries of the world are highlighted. It is proved that the participative budget is a form of direct democracy and is aimed at establishing the back links between government and society. The possible threats of budget support of local development are determined on the basis of the participative budget formation in the conditions of weakness of civil society. There are proposals on improvement of the budget legislation of Ukraine in the part of planning and implementation of participative budgets is given.

Key words: public administration, participatory budget, local finances, decentralization of public administration, institute of local self-government, civil society.