

РОЗВИТОК ПРАКТИКИ УЧАСТІ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В БЮДЖЕТНИХ ПРОЦЕСАХ (ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОГРАМИ «ГРОМАДСЬКИЙ БЮДЖЕТ» М. МИКОЛАЄВА)

CIVIL SOCIETY 'S PRACTICE PARTICIPATION DEVELOPMENT IN BUDGET PROCESSES (THE EXPERIENCE OF PUBLIC BUDGET PROGRAM IMPLEMENTATION IN MYKOLAIV)

У статті розглядається розвиток практики участі громадянського суспільства в бюджетних процесах на прикладі досвіду реалізації програми «Громадський бюджет». Здійснюється спроба дати відповідь на питання: «Чи дійсно вітчизняна практика реалізації програми «громадський бюджет» може стати інструментом вирішення першочергових проблем, які турбують мешканців міста?» З огляду на це, визначено дефінітивне поле дослідження, окреслено основну джерельну базу. Виявлено, що дослідницький фокус попередніх наукових доробок має міждисциплінарний характер і представлений переважно як рекомендації та практичні поради з запровадження програми «громадський бюджет». Розкрито основні етапи запровадження програми «громадський бюджет», зокрема, у м. Миколаєві. Систематизовано загальну інформацію щодо поданих проєктів у рамках реалізації миколаївської програми «громадський бюджет» з 2017 по 2019 рр. На основі узагальнень виділено основні категорії проєктів для фінансування за рахунок громадського бюджету. Представлено рівень поінформованості й залученості мешканців м. Миколаєва до реалізації цієї програми. Узагальнено, що наведені результати соціологічних досліджень ставлять під питання ефективність цього механізму громадської участі, мета якого полягає в широкому залученні громадськості до вироблення рішень. З огляду на це, представлено приклади неефективного запровадження програми «громадський бюджет». На основі вивчення досвіду реалізації цієї програми в м. Миколаєві розглянуто доцільність її існування в сучасному вітчизняному середовищі. Авторами наведено й основні переваги громадського бюджетування з урахуванням його основних принципів реалізації, що дало змогу зробити висновок, що програма «громадський бюджет» є інтегруючим механізмом у процесі соціальної взаємодії.

Ключові слова: громадський бюджет, громадське бюджетування, громадська участь, партисипаторне бюджетування, децентралізація.

The article examines civil society practice participation development bases on public budget program implementation experience. Authors try to find the answer on question Does the domestic practice of public budget program implementation could become a tool for solving priority problems that concern citizens? In view of this the definitive field of research is defined, the main research base is outlined. The interdisciplinary of the previous scientific achievements were revealed by authors. The most of them is the recommendations and practical advice on the public budget program implementation. The main stages of the public budget program implementation is revealed particular, in Mykolayiv. The general information on the submitted projects within the framework of Mykolayiv public budget program implementation from 2017 to 2019 is systematized. The projects main categories for funding are identified in the context of the public budget program implementation. The awareness and involvement level of Mykolayiv citizens in the public budget program implementation is presented. Sociological surveys results raise the question about effectiveness of such public participation mechanism which is to involve the citizens into decision-making. The inefficiencies examples of the public budget program implementation are presented. Based on researches of realization program experience in Mykolayiv the expediency of the public budget program existence in contemporary domestic discourse is considered. Nevertheless, authors outline the main advantages of public budgeting based on its main principles of implementation. It's allowed to make a conclusion that public budget program is an integrating mechanism in the social interaction processes.

Key words: public budget, public budgeting, public participation, participatory budgeting, decentralization.

УДК 316.334.3:[336,14:061,2](477.73-21)
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5208.2020.16.8>

Ляпіна Л.А.

к.політ.н., доцент кафедри соціології
Чорноморський національний
університет імені Петра Могили

Локтіонова Д.А.

к.політ.н., експерт
ГО «Центр інноваційного розвитку
територій»

Постановка проблеми. Сьогодні загальносвітовим трендом стало залучення громадян до процесу обговорення і прийняття бюджетних рішень. Практика реалізації подібних проєктів отримала назву «партисипаторне бюджетування» (participatory budgeting), у кожній країні розвивається по-своєму. В Україні органам місцевої влади в рамках реформи децентралізації відбувається надання широким повноважень у сфері розподілу бюджет-

них коштів. У зв'язку з цим одним із напрямів бюджетної політики міст стало прийняття відповідних Положень про громадський бюджет (або «бюджет участі», «партисипаторний бюджет», «бюджетування за участі громадськості», «бюджет громадських ініціатив»). У вітчизняному законодавчому полі не існує єдиного визначення цієї політики. Так, у нормативно-правових документах зафіксовано 15 різних назв і 24 визначення громадського

бюджету в органах місцевого самоврядування України [5]. Але найпопулярнішим є термін «громадський бюджет», який зустрічається в назвах 36 положень органів місцевого самоврядування [6]. Тому в рамках розвідки ми будемо використовувати поняття «громадський бюджет», під яким пропонуємо розуміти частину міського бюджету, що впроваджує інноваційні механізми залучення громадськості до розподілу коштів і спрямована на демократичний процес обговорення громадою окремих напрямів використання бюджетних коштів шляхом проведення конкурсу проєктів. При цьому одним із функціональних призначень цієї програми є взаємодія органів місцевого самоврядування та громадян міста, місцева ініціатива у формі прямого волевиявлення мешканців міста.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальний огляд та аналіз літератури показав, що ця проблематика має міждисциплінарний характер. Зокрема, пояснення юридичних і формальних особливостей реалізації програми «громадський бюджет» належить експертам у сфері юриспруденції та державного управління (А. Ємельянова, М. Боднар, Н. Васильєва, К. Літвінова, С. Лобойко), економічні аспекти функціонування програми «громадський бюджет» можна знайти в роботах Л. Козарезенко. Аналіз проєктних пропозицій висвітлюється на сайті Польсько-української фундації співпраці (PAUCI-rauci.org.ua), а також таких ресурсах, як voting.in.ua, urbanua.org. На державному ресурсі (decentralization.gov.ua) та ресурсах вітчизняних аналітичних центрах (samoorg.com.ua, frgn.mk.ua, https://cid.center/) пропонуються матеріали, що пояснюють механізми реалізації програми та її вплив на формування громадянського суспільства в Україні. Зарубіжний досвід запровадження й функціонування програми «громадський бюджет» можна знайти в роботах латиноамериканських (Y. Cabannes), північноамериканських (H. Russon, M. Pape, J. Lerner) та західноєвропейських (K. Masser, Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Röcke, E. Williams, E. Denny, D. Brstow) дослідників. Більшість вітчизняних розвідок містить рекомендації з провадження програми «громадський бюджет», практичні поради щодо вдосконалення механізмів подання проєктних заявок і проведення інформаційно-просвітницької кампанії, проте не до кінця дослідженими залишаються питання, які стосуються реалізації програми на регіональному рівні [8].

Постановка завдання. Мета статті дослідити розвиток практики участі громадянського суспільства в бюджетних процесах на прикладі досвіду реалізації програми «громадський бюджет» м. Миколаєва.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ідея запровадження програми «громадський бюджет» виникла в бразильському місті Порто-Алегро в 1980-х рр. за ініціативи Бразильської робітничої партії, яка декларувала принцип «низи вирішують, що робити верхам». Саме в цей час відбулася активізація мешканців і розвиток міських рухів у всіх його напрямках. До цього ж часу місто перебувало в скрутному становищі як у соціально-економічній, так і в політичній сферах. У результаті реалізації програми «громадський бюджет» наприкінці 90-х рр. ХХ ст. у місті збільшилася кількість шкіл у чотири рази, зросла кількість будинків, під'єднаних до водогону та каналізації (із 75% до 98%), бюджет на освіту й охорону здоров'я зріс із 17% до 40% [4]. Подальше впровадження цієї програми відбувалося в країнах Латинської Америки, де більше ніж 1200 з 16000 муніципалітетів упровадили її до 2006 р. [12; 13]. Згодом ідеєю запровадження програми «громадський бюджет» почали цікавитися як великі (з населенням понад 700 тис. осіб), так і маленькі (з населенням до 30 тис. осіб) міста по всьому світу. А вже в 90-х рр. ХХ ст. ідеї «громадського бюджету» поширилися на рівні муніципалітетів Великобританії, Німеччини, Іспанії, Італії, Франції [7]. Із 2008 р. програму «громадський бюджет» почали практикувати в країнах Північної Європи (Норвегія, Швеція, Ісландія у 2010 р. та Фінляндія у 2012 р.) та Східної Європи (Польща у 2011 р.). Але, крім активних прихильників застосування цієї програми, є країни (Угорщина, Румунія) та певні міста, які її критикують або визнали недоцільною. Навіть у Великобританії громадський бюджет не розглядається як засіб виробництва соціальних змін. Здебільшого він використовується як засіб розширення участі громадськості, прав і можливостей, згуртованості й гордості [8].

Реалізація програми «громадський бюджет» на національному рівні розпочалася у 2015 р. у містах Чернігові, Черкасах і Полтаві. На 2018 р. цю програму запроваджено майже 120 органами місцевого самоврядування на рівні міст, областей, районів, об'єднаних територіальних громад. Загальний розмір виділених коштів становив близько 1 млрд. грн: від 54000 грн у Світловодську до 150 000 000 грн у Києві [2]. Отже, програма «громадський бюджет» анонсується як один із інноваційних механізмів залучення громадян до участі в місцевій політиці. Крім того, на думку вітчизняної дослідниці А. Ємельянової, тематика поданих проєктів є барометром, що визначає міську проблематику [5].

У м. Миколаєві реалізація програми «громадський бюджет» запроваджена у 2017 р. Положенням «Про громадський бюджет м. Миколаєва», де регламентуються основні напрями поданих проєктів і тематика, яка не фінансу-

ється в рамках програми [9]. Згідно зі статистичними даними, у 2017 р., що став першим роком реалізації громадського бюджету в м. Миколаєві, подано 117 проектів. Проте у 2018 р. активність авторів проектів значно зменшилася: подано всього 70 пропозицій. Однак у 2019 р. кількість учасників, що подали заявки для участі в програмі, поступово вирівнялася, тому кількість проектів уже дорівнювала 111 (таблиця 1) [3; 11].

Разом із тим авторами виділені категорії, з-поміж яких представлені як великі, так і малі проекти в м. Миколаєві, а саме: благоустрій та облаштування території, спорт, освіта екологія, культура, соціальні проекти (таблиці 2, 3) [9].

З поданих вище таблиць видно, що більшість проектних пропозицій серед великих проектів належить до категорії «благоустрій та облаштування території», спрямовані на створення громадського простору, його функціонального наповнення. Серед малих проектів позитивна

динаміка спостерігається в категорії «спорт». Зокрема, це проекти у сфері облаштування спортивних майданчиків. Отже, якщо брати до уваги тезу, що подані на громадський бюджет проекти відображають «больові точки» в місті, цілком справедливо можна відзначити, що це проблеми благоустрою.

Однак, як свідчить досвід запровадження програми «громадський бюджет» у м. Порту-Алегро (про це йшла мова вище), цей процес значним чином змінює відносини між громадянами та місцевою владою, покращує функціонування останньої через поліпшення громадських послуг та інфраструктури, мобілізує неактивних громадян. Такий приклад є свідченням того, що добре реалізований громадський бюджет може зумовити підвищення рівня залученості громадян у сфері міської політики, взаєморозуміння та стійкого розвитку території [14].

Щодо м. Миколаєва, то рівень поінформованості мешканців про реалізацію програми «громадський бюджет» є досить низьким.

Таблиця 1

Загальна інформація щодо поданих проектів у рамках реалізації програми «громадський бюджет» (м. Миколаїв)

Критерії	2017	2018	2019
Загальна кількість поданих проектів	117	70	111
Загальний обсяг фінансування проектів	10 млн. грн	12 млн. грн.	15 млн. грн
Кількість мешканців, залучених до голосування	13 443 осіб	18 361 осіб	15 320 осіб

Джерело: складено авторами на основі джерела [3]

Таблиця 2

Категорії великих проектів для фінансування за рахунок громадського бюджету

Категорія «Великі проекти»	Рік		
	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Благоустрій та облаштування території	2	2	4
Спорт	5	4	4
Освіта	2	1	0
Екологія	0	0	0
Культура	0	0	1
Соціальні проекти	0	0	0

Джерело: складено авторами на основі джерела [3]

Таблиця 3

Категорії малих проектів для фінансування за рахунок громадського бюджету

Категорія «Малі проекти»	Рік		
	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Благоустрій та облаштування території	8	7	4
Спорт	2	4	7
Освіта	4	1	0
Екологія	1	0	0
Культура	4	1	5
Соціальні проекти	0	3	5

Джерело: складено авторами на основі джерела [3]

Згідно з дослідженням, проведеним Миколаївським центром соціологічних досліджень у жовтні 2019 р.¹, на питання «Чи знаєте Ви, що з 2017 р. у м. Миколаєві існує громадський бюджет?» «нічого не чули» про цю програму більше ніж третина населення (37%), «дещо чули» – 40%, «чули» – лише 22,3% [1]. Отже, і рівень залученості мешканців міста до цього процесу в сукупності становить лише 15% (таблиця 4) [10].

Результати дослідження демонструють, що реалізація цієї програми, незважаючи на її стрімке запровадження та активну популяризацію у вітчизняних містах, перебуває ще на початковій стадії. Натепер низький рівень залученості й поінформованості мешканців щодо впровадження програми ставить під питання ефективність цього механізму громадської участі.

Крім того, включеність мешканців міста в голосування на основі вікового розподілу демонструє нерівномірну участь громадян. Отже, найбільш активними є представники молодіжної та середньої вікової категорії. При цьому можна говорити, що мешканці 60 років і старше майже виключені із цього процесу. Отже, постає проблема загальнодоступності різноманітних груп і соціальних прошарків до процесу прийняття рішень (таблиця 5) [10].

Висновки з проведеного дослідження. Отже, чи дійсно вітчизняна практика реалізації програми «громадський бюджет» може стати інструментом вирішення першочергових проблем, які турбують мешканців міста? До

певного часу в суспільстві домінувала думка, що програма «громадський бюджет» здатна «оживити» демократію та встановити соціальну справедливість. Загальний огляд проєктів, представлених до участі в програмі «громадський бюджет» м. Миколаєва, продемонстрував, що вони в основному мають нагальний і споживацький характер, адже фінансування більшості з них належить до компетенції органів міської влади. Тому його впровадження деякою мірою можна інтерпретувати як перекладання на громадськість обов'язків місцевої влади. На наш погляд, це дає підстави стверджувати, що потенційні вигоди, пов'язані з бюджетом участі, сьогодні більше ніж розпливчасті. Аналіз дослідженої літератури продемонстрував, що існують наочні приклади неефективності запровадження програми «громадський бюджет». Отже, до основних недоліків можна зарахувати:

1. Проблема загальнодоступності. З досвіду м. Миколаєва, кількість громадян, які беруть участь у реалізації програми «громадський бюджет», поки що невелика.

2. Залучення тільки «активних» громадян і представників громадянського суспільства. Для більшості «пасивних» громадян питання бюджетування є складним для розуміння, тим більше для того щоб брати в ній участь. Це трудомістка праця, яка зрозуміла людям із відповідною підготовкою.

3. Відсутність широкої дискусії та можливостей обговорення громадськості проєктних рішень.

Таблиця 4

Чи брали Ви участь у голосуванні за проєкти Громадського бюджету міста 2019–2020?

Варіанти відповіді	%
Так, в онлайн режимі	10,5
Так, у пункті, облаштованому при адміністрації району	5
Ні	57
Узагалі не чув(ла)	27,5
Усього	100

Джерело: [9]

Таблиця 5

Чи брали Ви участь у голосуванні за проєкти Громадського бюджету міста 2019–2020? (%)

Варіанти відповіді	Вік респондентів		
	18-35 років	36-59 років	60 років і старше
Так, в онлайн режимі	14,8	11,6	2,3
Так, у пункті, облаштованому при адміністрації району	3,3	6,3	4,5
Ні	55,7	55,8	61,4
Узагалі не чув(ла)	26,2	26,3	31,8
Усього	100,0	100,0	100,0

Джерело: [9]

¹ Дослідження проведене Миколаївським центром соціологічних досліджень у період 11.10-16.10.2019 методом особистісного формалізованого інтерв'ю (face-to-face). У дослідженні взяли мешканці міста 18 років і старше (обсяг вибірки – 400 осіб; вибірка багатоступенева, репрезентативна за віком, статтю та районом проживання респондентів; стандартна похибка – 2,8%).

4. Особливості голосування – відкриті списки з іменами та прізвищами осіб, які проголосували в он-лайн доступі. На наш погляд, це суперечить принципу таємного голосування й робить людину та її рішення об'єктом тиску з боку ініціативних груп.

5. Особливості інформаційної кампанії. Використання лише електронної форми участі в громадському бюджеті ускладнює його для певних суспільних груп, які не мають загального доступу до Інтернету.

6. Проблема достовірності результатів голосування оф-лайн. До них можна зарахувати певні технічні особливості під час голосування [8].

Однак, попри вищезазначені зауваження, сьогодні програма «громадський бюджет» це одне з найбільш перспективних нововведень, яке «Нью-Йорк Таймс» назвав «революційною громадянською діяльністю» [15], адже принцип інтеграції громадян до процесу прийняття рішень з питань бюджетування на місцевому рівні можна розуміти як пряму демократію в дії, тому реалізація цієї програми має й свої переваги:

1. Мобілізація мешканців для вирішення суспільно значущих питань. Отже, програма «громадський бюджет» є каталізатором соціальної активності громадян.

2. Можливість місцевої влади сформулювати уявлення та базу про потреби громадськості.

3. Вироблення необхідних компетенцій громадян, з огляду на те що програма «громадський бюджет» виступає як певний навчальний інструмент з питань місцевого самоврядування.

4. Забезпечення прозорості й доступності до основної бюджетної інформації.

5. Формування взаємної відповідальності за прийняття та реалізацію рішень як з боку місцевої влади, так і з боку громадськості.

6. Формування учасницького типу політичної культури.

Зважаючи на те що сьогодні відчуження між мешканцями міста стає універсальною формою взаємин між людьми, поява програми «громадський бюджет» стає інтегруючим механізмом у процесі соціальної взаємодії. Феномен органічної солідарності, що виникає всередині групи, сприяє її згуртованості, розумінню взаємної функціональної залежності, соціальній інтеграції та, як наслідок, залученості мешканців у суспільні процеси. Тому ідея запровадження програми має новаторський характер, адже її варто розуміти як реакцію на зміни, що відбуваються в суспільстві.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Актуальні проблеми м. Николаєва в оцінках його мешканців (опитування 2017-2018). URL: <https://chmnu.edu.ua/tsentr-sotsiologichnih-doslidzhen/>.

2. Боднар М., Лобойко С. Впровадження громадської моделі бюджету участі на місцевому рівні. URL: https://drive.google.com/file/d/1HYI8HKLfWBjtnyF5h_Ab5bTvM5wZJ8gg/view.

3. Громадський бюджет на шляху до відкритості: підсумки підтримки у десяти громадах 2016–2018. URL: <https://pauci.org/ua/news/315>.

4. Гроші - людям, або як працює громадський бюджет. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/2555>.

5. Ємельянова А. Громадський бюджет: чи готові мешканці та влада співпрацювати? URL: <http://blog.liga.net/user/aemelyanova/article/28807.aspx>.

6. Ємельянова А., Лобойко С., Літвінова К. Стан впровадження громадського бюджету (бюджету участі) у містах України. 2017. URL: <https://drive.google.com/file/d/1iT0Eq7hJ-HBj9c0VmZHqLkVceHyPHTDj/view>.

7. Козарезенко Л. Бюджет участия в системе государственного финансового регулирования развития человеческого потенциала. *Економічний вісник університету*. 2016. № 28/1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/byudzheth-uchastiya-v-sisteme-gosudarstvennogo-finansovogo-regulirovaniya-razvitiya-chelovecheskogo-potentsiala>.

8. Локтіонова Д.А. Громадський бюджет: інструмент прямої демократії в дії? *Європейський політико-правовий дискурс*. 2018. № 4 (серпень). С. 142-150. URL: <https://eppd13.cz/wp-content/uploads/2018/2018-5-4/22.pdf>.

9. Про громадський бюджет м. Николаєва : Положення. URL: https://mkrada.gov.ua/content/normativnopravova-baza_2017.html.

10. Соцопрос «Могилянки»: роботу мера Сенкевича одобряют 32% жителей города. URL: <http://nikvesti.com/news/politics/171311>.

11. Тема дня: Громадський бюджет Николаєва 2020. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=LfUORqveNQ4>.

12. Anja Röcke. Framing citizen participation. Participatory budgeting in France, Germany and the United Kingdom. URL: <https://books.google.com.ua/books>.

13. Cabannes, Y. Les budgets participatifs en Amérique Latine. *Mouvements*. 2006. № 47. URL: <https://www.cairn.info/revue-mouvements-2006-5-page-128.htm> (31.05.2015>).

14. Emyr Williams, Emily St. Denny and Dan Bristow. Participatory Budgeting: An Evidence Review. 2017. URL: http://ppiwi.org.uk/files/2017/08/PPIW-report_participatory-budgeting-evidence-review_-July-2017-FINAL.pdf.

15. Hollie Russon Gilman. Engaging Citizens: Participatory Budgeting and the Inclusive Governance Movement within the United States. URL: <http://ash.harvard.edu/files/ash/files/participatory-budgeting-paper.pdf?m=1455295224>.