

МОДЕЛІ ЗАСТОСУВАННЯ БЮДЖЕТУ УЧАСТІ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД І ПЕРСПЕКТИВИ ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ

©2019 ДОРОШ Б. Й.

УДК 336.1

JEL: H72

Дорош Б. Й. Моделі застосування бюджету участі: європейський досвід і перспективи застосування в Україні

Проаналізовано основні методи застосування бюджету участі в Європі та в Україні. Досліджено застосування п'яти моделей партисипативного бюджетування, які існують у Європі, на прикладі країн, що їх використовують. Зазначено основні критерії застосування тієї чи іншої моделі для кожного конкретного випадку, кожного конкретного міста. Визначено недоліки та потенційні ризики, що виникають у процесі застосування бюджету участі в Україні, а також запропоновано випробувати інші методи бюджету участі для мінімізації ризиків.

Ключові слова: криза демократії, модель Порту-Алегрі, партисипативне бюджетування, бюджет участі в Європі та Україні.

DOI:

Табл.: 2. **Бібл.:** 12.

Дорош Богдан Йосипович – магістрант, Київський національний університет ім. Т. Шевченка (вул. Володимирська, 60, Київ, 01033, Україна)

E-mail: bogdandorosh@gmail.com

УДК 336.1

JEL: H72

Дорош Б. И. Модели применения бюджета участия: европейский опыт и перспективы применения в Украине

Проанализированы основные методы применения бюджета участия в Европе и в Украине. Исследовано применение пяти моделей партисипативного бюджетирования, которые существуют в Европе, на примере использующих их стран. Указаны основные критерии применения той или иной модели для каждого конкретного случая, каждого конкретного города. Определены недостатки и потенциальные риски, возникающие в процессе применения бюджета участия в Украине, а также предложено испытать другие методы бюджета участия для минимизации рисков.

Ключевые слова: кризис демократии, модель Порту-Алегри, партисипативное бюджетирование, бюджет участия в Европе и Украине.

Табл.: 2. **Библ.:** 12.

Дорош Богдан Йосифович – магістрант, Киевский национальный университет им. Т. Шевченка (ул. Владимирская, 60, Киев, 01033, Украина)

E-mail: bogdandorosh@gmail.com

UDC 336.1

JEL :H72

Dorosh B. Yo. The Models of Application of the Participation Budget: the European Experience and Prospects of Application in Ukraine

The main methods of application of the participation budget in Europe and in Ukraine are analyzed. The application of five models of participatory budgeting, which exist in Europe, is researched on the example of the countries using these models. The basic criteria of application of this or that model for each concrete case and each concrete city are specified. The shortcomings and potential risks arising in the process of applying the participation budget in Ukraine are defined, it is proposed to try other methods of the participation budget to minimize risks.

Keywords: crisis of democracy, Porto Alegre model, participatory budgeting, budget of participation in Europe and in Ukraine.

Tbl.: 2. **Bibl.:** 12.

Dorosh Bohdan Yo. – Graduate Student, Taras Shevchenko National University of Kyiv (60 Volodymyrska Str., Kyiv, 01033, Ukraine)

E-mail: bogdandorosh@gmail.com

Багато вчених-політологів глибоко занепокоєні з приводу кризи демократії в багатьох країнах Європи та світу. Для ефективності демократії як форми правління необхідно, щоб громадяни довіряли державним інституціям [7]. Незважаючи на те, що віра людей у демократію на дуже високому рівні, значна частина громадян не задоволена тим, як демократія працює на практиці [8]. Важливим фактором також є те, що, незважаючи на вільні вибори, громадяни відчувають, що мають рівні можливості впливати на тих, хто приймає рішення, і не відчувають, що можуть однаково впливати на висвітлення інтересів громадськості. Більше того, певні громадяни мають домінуюче значення, тоді як досвід та проблеми інших не враховуються. Таким чином, склалася така ситуація, коли громадяни не є рівними в публічній сфері, де обговорюються пріоритети, цілі та виклики суспільства.

Схоже, що нинішня представницька демократія через механізм виборів не в змозі забезпечити гро-

мадянам ефективні та рівні можливості для участі та впливу на процес прийняття рішень [9]. Більше того, якщо люди бачать, що процес прийняття рішень у країні є неефективним, рівень довіри до інституцій, відповідальних за цей процес, буде значно знижений. Тому в даний час можна спостерігати, що громадський скептицизм щодо політиків та урядових посадових осіб поширюється практично на всі передові промислові демократії [10].

Учені-політологи, досліджуючи недоліки сучасних демократичних систем, знайшли новоявлений інтерес до участі громадян у політиці на місцевому рівні. У пошуках спроб переосмислення демократії дослідники вивчали різноманітні міські політичні проекти дорадчої демократії [11]. Чи не найуспішнішим проектом у результаті досліджень визначено такий інструмент залучення громадян, як бюджет участі.

Дослідженням бюджету участі на прикладах конкретних країн, а також виокремленням моделей

імплементції даного виду бюджетування займалися такі іноземні вчені, як: Александров Є., Аренс Т., Байоччі Д., Бартоцчі Л., Боті Л., Бурмістров А., Гануза Е., Гроссі Д., Мауро С., Сінтомер І., Феррі Л., Целерієр Л., Чамара К. та ін.

Дослідженням форм участі громадян у місцевому самоврядуванні займалися такі українські вчені, як: П. Ворона, А. Гук, І. Доля, Д. Заяць, Ю. Кальниш, В. Кампо, Т. Кравченко, М. Лациба, В. Мамонова, Н. Медведкова, Л. Муркович, С. Пінчук, М. Полонський, Л. Прокопенко, Б. Руснак, В. Сидоренко, С. Саханенко, А. Ткачук, В. Толкованов, Р. Хоменець, А. Чемерис, Ю. Шаров та ін.

Мета статті полягає в дослідженні існуючих моделей імплементції бюджету участі в Європі та Україні, визначенні переваг і недоліків кожної з них та розробці рекомендацій щодо покращення механізму реалізації бюджету участі в Україні.

Впродовж останніх 30 років використання такого інструменту, як бюджет участі, розширилось як за кількістю, так і за якістю. З часу свого знаменитого дебюту в Порту-Алегрі в 1989 р. було виявлено більше 2500 випадків запровадження бюджету участі [12].

Участь громадян у процедурі розподілу бюджету буває різною, що є предметом дослідження багатьох вчених. Вітчизняні та іноземні науковці займаються аналізом цього процесу, визначаючи ключові принципи, яких слід дотримуватися в процесі запровадження бюджету участі [3]:

- ✦ процедура складання бюджету участі проста, прозора і зрозуміла для більшості громадян;
- ✦ рішення, що приймаються громадянами, мають поважатися місцевими органами влади;
- ✦ обговорення повинно проводитися на відкритому форумі – вибір проектів повинен бути результатом не лише голосування, але, головним чином, обговорення;
- ✦ цей процес має сприяти залученню громадян, підтримці їх ідей і видів діяльності;
- ✦ бюджет участі має бути повторним процесом – стратегічне, довгострокове мислення повинно домінувати в процесі прийняття рішень;
- ✦ обсяг коштів повинен бути достатнім, щоб громадяни мали змогу здійснити зміни на місцевому рівні.

Не менш важливою за принципи запровадження бюджету участі є модель, яку та чи інша влада бере за основу. Основні моделі бюджету участі в Європі були виокремлені та описані французьким вченим-політологом Івом Сінтомером у його трьох наукових працях. Було виявлено такі моделі бюджету участі: модель Порту-Алегрі, адаптована для Європи; модель непрямой участі («близька участь») та модель консультацій з питань публічних фінансів, які мають більш консультативну природу; а також модель бюджету участі

у спільноті та модель участі за групою інтересів, які більш орієнтовані на організованих громадян.

Для зіставності та кращого розуміння сутності та особливостей застосування кожної з моделей нами було згруповано дані в *табл. 1*. Кожна із запропонованих моделей бюджету участі підходить для кожного конкретного випадку краще за інші.

Модель Порту-Алегрі, адаптована для Європи, характеризується участю окремих громадян у відкритих зустрічах на рівні мікрорайону. Для даної моделі характерна багаторівнева структура участі – спеціальні делегати обираються для участі в засіданнях на вищих територіальних рівнях (районному та міському рівнях). Пропозиції ранжуються районними та міськими делегатами шляхом застосування критеріїв соціальної справедливості. Остаточний перелік проектів – це пропозиція бюджету на основі побажань громадян, яка представляється в муніципальній раді і згодом включається до міського бюджету. Приклади іспанських міст, що запровадили бюджет участі, вважаються найближчими варіаціями бразильської моделі [1; 6].

Модель непрямой участі («близька участь») характеризується участю та консультаціями щодо моделі громадського фінансування; результати обговорення підсумовуються місцевими органами влади, які пізніше реалізують лише ті пропозиції, які відповідають їхнім власним баченням. Участь здійснюється через збори громадян, і громадські організації майже не відіграють ролі. У моделі непрямой участі проекти не ранжуються, і рішення зазвичай приймаються консенсусом з представниками влади, що модерують обговорення.

Консультації з питань публічних фінансів спрямовані переважно на забезпечення прозорості фінансового становища міста. Наприклад, громадяни зосереджені на формуванні пропозицій щодо балансування бюджету (скорочення персоналу, зменшення державних витрат, збільшення податків) або отримання зворотного зв'язку щодо послуг, що надаються державними постачальниками.

Головною особливістю цих двох моделей є той факт, що вони є суто консультативними [12]. Так, модель консультацій з публічних фінансів зазвичай представлена прикладами з Німеччини [5], а модель непрямой участі використовується в невеликих французьких муніципалітетах [4].

Моделі бюджету участі у спільноті та участі за групою інтересів характеризуються залученням організованих груп людей, які запрошуються для розробки та пропозиції проектів для інвестиційних фондів у соціальному, культурному та екологічному секторах. Ще одна особливість цих моделей полягає в тому, що лише частина виділених коштів надходить від місцевих органів самоврядування; тобто кошти можуть також надаватися міжнародними організаціями, громадськими організаціями, приватними компаніями

Моделі бюджету участі у Європі

| Моделі бюджету участі | Порту-Алегрі, адаптована для Європи | Непряма участь («близька участь») | Консультації з питань публічних фінансів | Бюджет участі у спільноті | Участь за групою інтересів |
|---|---|---|---|---|--|
| Орган, що приймає рішення | Рада, що складається з вибраних делегатів | Місцеві органи влади | Місцеві органи влади | Комітет, що складається з представників місцевих органів влади, неурядових організацій та державних установ | Комітет, що складається з представників місцевих органів влади, неурядових організацій, державних установ і приватного сектора |
| Методи вибору учасників | Добровільний висування | Добровільний висування | Випадковий вибір | Цільовий вибір | Цільовий вибір |
| Обсяг участі | Поодинокі активні громадяни | Поодинокі активні громадяни | «Звичайні» громадяни | Організована група громадян | Організована група громадян разом із бізнесом |
| Механізми участі | Відкриті зустрічі на рівні району, відправлення делегатів на рівні міста | Відкриті зустрічі на рівні району та на рівні міста | Відкриті зустрічі або форуми для громадян на рівні міста | Різні види зустрічей на рівні району, відправлення делегатів на рівні міста | Закриті зустрічі на рівні міста |
| Тема дискусії | Публічні інвестиції | Мікро-місцеві публічні інвестиції або ширші рекомендації для розвитку міста | Загальний бюджет | Конкретні проекти громадян | Конкретні проекти профінансовані публічно-приватним партнерством |
| Моделі комунікації | Обрані громадяни займаються розробкою власних проектів | Громадяни як слухачі, що виражають власні думки | Громадяни як слухачі, що виражають власні думки | Громадяни висловлюють свою думку та займаються розробкою власних проектів | Громадяни висловлюють свою думку та займаються розробкою власних проектів |
| Вибір проектів | Проводиться ранжування проектів відповідно до критерію розподільчої справедливості, існують формальні правила | Немає ранжування інвестицій, неформальні правила | Немає рейтингу, можливе використання рейтингу пріоритетів, досить неформальні правила | Проводиться ранжування проектів, існують формальні правила | Проводиться ранжування проектів, існують формальні правила |
| Орган, що здійснює контроль та моніторинг | Рада, що складається з вибраних делегатів | Місцеві органи влади | Місцеві органи влади | Місцеві органи влади та донори | Місцеві органи влади та донори |

Джерело: складено на основі [2].

або національним урядом. Таким чином, рада або комітет різних зацікавлених сторін приймають рішення про прийняття проектів. У моделі бюджету участі у спільноті приватні підприємства не беруть участі: фінансування здійснюється за рахунок національних або міжнародних програм. Незважаючи на те, що комітет переглядає пропозиції (гарантуючи, що вони відповідають правилам), остаточне рішення щодо того, який проект отримує фінансування, приймається резидентами шляхом голосування.

Беручи до уваги фінансову участь приватного сектора в моделі участі за групою інтересів, можна припустити, що приватні спонсори можуть вплинути на результат процесу. Такий тип участі можна вважати прикладом партисипативного бюджетування лише у випадку, якщо більша частина фінансових ресурсів надходить від місцевої влади. Крім того, участь повинна мати форму форуму, а не засідання комітету. Модель бюджету участі за групою інтересів існує у Східній Європі, а модель участі

у спільноті в основному використовується у Великобританії [12].

Як було зазначено вище, кожна модель бюджету участі підходить для кожного конкретного випадку краще за інші. Але існують фактори, які, ймовірно, впливають на застосовність різних моделей партисипаторного бюджетування. Виділяють дві групи факторів: ті, що стосуються країни загалом, а також місцеві особливості, що впливають на вибір тієї чи іншої моделі імплементації бюджету участі. До факторів, що стосуються країни, загалом відносять: ступінь фінансової автономії місцевих органів влади, а також рівень політичної культури. Фактори на місцевому рівні стосуються певних характеристик, таких як розмір міста, та рівень його процвітання. Фактори, що характеризують кожну із моделей бюджету участі, наведені в *табл. 2*.

рали модель, подібну до Порту-Алегрі. Тому в Україні також використовується модель Порту-Алегрі, адаптована для Європи. Однак, як зазначає естонська вчена Єлизавета Креньова, яка взяла за основу аналіз французького вченого Іва Сінтомера, модель Порту-Алегрі, адаптована для Європи, якнайкраще підходить для великих, досить процвітаючих міст, які мають високу фінансову автономію та моралістичну політичну культуру.

У нашій державі доволі складно знайти міста, що підходять під даний опис. Саме тому, на нашу думку, варто було б звернути увагу на інші моделі та спробувати взяти найкращі практики із кожної із них. На сьогодні виникають ризики та недоліки в запровадженні бюджету участі, які заважають його ефективному використанню та спричинені такими чинниками:

Таблиця 2

Фактори, що впливають на застосування моделей бюджету участі

| Фактор | Порту-Алегрі, адаптована для Європи | Непряма участь («близька участь») | Консультації з питань публічних фінансів | Бюджет участі у спільноті | Участь за групою інтересів |
|---------------------|--|-----------------------------------|--|--------------------------------|----------------------------|
| Фінансова автономія | Висока | Середня | Середня | Вище середнього | Вище середнього |
| Політична культура | Моралістична, заснована на традиційних цінностях | Індивідуалістична | Індивідуалістична | Моралістична/Індивідуалістична | Індивідуалістична |
| Розмір міста | Велике | Мале | Не має значення | Велике | Велике |
| Рівень процвітання | Високий | Низький та середній | Середній | Низький та середній | Низький та середній |

Джерело: складено на основі [2].

Для великих неоднорідних і досить заможних міст, які мають високу фінансову автономію і переважно моралістично-традиціоналістську політичну культуру, найкраще підходить модель Порту-Алегрі, адаптована для Європи. Модель непрямої участі застосовується невеликими муніципалітетами з індивідуалістичною політичною культурою та середньою фінансовою автономією. Модель консультацій з питань публічних фінансів може використовуватись будь-якими за розміром містами із середньою фінансовою автономією та рівнем процвітання. Моделі, які залежать від участі великих організованих груп людей – моделі бюджету участі у спільноті та участі за групою інтересів – можуть бути застосовані у великих, різномірних містах із значною фінансовою автономією. Бюджет участі у спільноті потребує політичної культури з моралістичними елементами, тоді як участь за групою інтересів підходить індивідуалістичному типу політичної культури.

В Україні ж у запровадженні бюджету участі допомагає Польсько-українська фундація співпраці ПАУСІ. Своєю чергою, більшість польських міст об-

- ✦ обмежений обсяг фінансування на один проєкт, що загрожує можливості його реалізації (на сьогодні в Порту-Алегрі близько 20% бюджету формується громадянами, а в Україні в більшості міст тільки 1%);
- ✦ кошти на реалізацію проєктів виділяються на наступний після голосування рік (за цей період проєкт може втратити свою актуальність);
- ✦ узгодження проєктів та голосування за них триває довгий період часу (в деяких випадках навіть до півроку);
- ✦ кошти на реалізацію проєкту отримують не ініціатори проєктів, а комунальні служби при міських радах. Крім того, комунальні служби самі встановлюють порядок і регулярність фінансування, що може створити ризики призупинення проєкту;
- ✦ недостатня залученість громадян до процесу розробки проєктів, їх реєстрації, голосування та агітації за них;
- ✦ у випадку «заморожування» проєкту виникають труднощі щодо поновлення організації

процесу голосування за продовження цього проекту та його перемогу, а також доведення цього проекту до логічного завершення.

На нашу думку, для українських міст варто було б звернути увагу на інші моделі, а не тільки на модель Порту-Алегрі, адаптовану для Європи. Для невеликих міст, наприклад, варто було б також розглянути моделі непрямой участі та консультацій з питань публічних фінансів, які вдало підходять для міст з індивідуалістичною політичною культурою та низькою й середньою фінансовою автономією. Модель участі за групою інтересів підходить для великих міст з індивідуалістичним типом політичної культури, а модель бюджету участі у спільноті потребує моралістичної політичної культури. Для обох моделей також необхідною є достатньо значна фінансова автономія.

ВИСНОВКИ

Сучасні тенденції кризи демократії в країнах Європи призводять до того, що люди намагаються шукати інші способи впливу на прийняття рішень у владі, окрім механізму виборів. Завдяки цьому країни Європи почали переймати досвід партисипативного бюджетування із країн Латинської Америки, а саме – Бразилії. Хоча певні країни пішли своїм шляхом і розробили власні моделі бюджету участі. На сьогодні в Європі діє п'ять основних моделей бюджету участі, які було детально проаналізовано в статті. Кожна з моделей підходить для кожної країни по-своєму, але існує загальне розуміння, яка модель краще підходить до більш розвинених, а яка для менш розвинених країн.

В Україні ж було застосовано досвід Польщі, яка, своєю чергою, використовує модель Порту-Алегрі, адаптовану для Європи. Дана модель краще підходить для більш розвинених і фінансово децентралізованих міст. Саме тому, на нашу думку, варто було б розглянути можливість використання й інших моделей. Ураховуючи всі недоліки та ризики, що можуть потенційно виникнути в процесі використання механізму бюджету участі в українських містах, подальших наукових досліджень потребує застосування моделі Порту-Алегрі, адаптованої для Європи, на прикладі кількох міст, що є різними за кількістю населення та політичною культурою. ■

ЛІТЕРАТУРА

- 1. Cabannes Y., Lipietz B.** The Democratic Contribution of Participatory Budgeting. *International Development. Working Paper Series*. 2015. No. 15-168. URL: <https://www.files.ethz.ch/isn/191229/WP168.pdf>
- 2. Krenjova J.** Participatory Budgeting: Theoretical Models and Applicability in Estonia and Beyond. TTU Press, 2017.
- 3. Polko A.** Models of participatory budgeting – the case study of Polish city. *Journal of Economics & Management*. 2015. Vol. 19. P. 34–44.

4. Röcke A. Framing Citizen Participation: Participatory Budgeting in France, Germany and the United Kingdom. Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2014. 227 p.

5. Ruesch M. A., Wagner M. Participatory Budgeting in Germany: Citizens as Consultants // In: N. Dias (org.). Hope for Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide. 2014. P. 287–298. URL: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Ruesch-Wagner-PB-in-Germany.pdf>

6. Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A. Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*. 2008. Vol. 32. Issue 1. P. 164–178.

7. Volodin D. Deliberative democracy and trust in political institutions at the local level: evidence from participatory budgeting experiment in Ukraine. *Contemporary Politics*. 2019. Vol. 25. Issue 1. P. 78–93. DOI: 10.1080/13569775.2018.1544683

8. Holdo M. Field Notes on Deliberative Democracy. Power and Recognition in Participatory Budgeting. Uppsala : Statsvetenskapliga institutionen, 2014. 47 p.

9. Gherghina S. Direct democracy and subjective regime legitimacy in Europe. *Democratization*. 2017. Vol. 24. Issue 4. P. 613–631.

10. Kumlin S. Dissatisfied democrats, policy feedback and European welfare states 1976–2001. In : M. Hooghe & S. Zmerli (eds.). *Political trust. Why context matters*. Colchester: ECPR Press, 2013. P. 163–187.

11. Smith G. Democratic innovations: Designing Institutions for Citizen Participation. New York: Cambridge University Press, 2009. 220 p.

12. Sintomer Y., Röcke A., Herzberg C. Participatory Budgeting in Europe: Democracy and Public Governance. Abingdon : Routledge, 2016.

Науковий керівник – Медведкова Н. С., кандидат економічних наук, асистент кафедри фінансів Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

REFERENCES

- Cabannes, Y., and Lipietz, B. "The Democratic Contribution of Participatory Budgeting". *International Development. Working Paper Series* 2015. <https://www.files.ethz.ch/isn/191229/WP168.pdf>
- Gherghina, S. "Direct democracy and subjective regime legitimacy in Europe". *Democratization*, vol. 24, no. 4 (2017): 613-631.
- Holdo, M. *Field Notes on Deliberative Democracy. Power and Recognition in Participatory Budgeting*. Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen, 2014.
- Krenjova, J. *Participatory Budgeting: Theoretical Models and Applicability in Estonia and Beyond*. TTU Press, 2017.
- Kumlin, S. "Dissatisfied democrats, policy feedback and European welfare states 1976-2001". In *Political trust. Why context matters*, 163-187. Colchester: ECPR Press, 2013.
- Polko, A. "Models of participatory budgeting – the case study of Polish city". *Journal of Economics & Management*, vol. 19 (2015): 34-44.
- Röcke, A. *Framing Citizen Participation: Participatory Budgeting in France, Germany and the United Kingdom*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014.
- Ruesch, M. A., and Wagner, M. "Participatory Budgeting in Germany: Citizens as Consultants". *Hope for Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. 2014. <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Ruesch-Wagner-PB-in-Germany.pdf>

www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Ruesch-Wagner-PB-in-Germany.pdf

Sintomer, Y., Herzberg, C., and Rocke, A. "Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges". *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 32, no. 1 (2008): 164-178.

Sintomer, Y., Rocke, A., and Herzberg, C. *Participatory Budgeting in Europe: Democracy and Public Governance*. Abingdon: Routledge, 2016.

Smith, G. *Democratic innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. New York: Cambridge University Press, 2009.

Volodin, D. "Deliberative democracy and trust in political institutions at the local level: evidence from participatory budgeting experiment in Ukraine". *Contemporary Politics*, vol. 25, no. 1 (2019): 78-93.

DOI: 10.1080/13569775.2018.1544683