

УДК 338.24

Максимчук Олександр Сергійович

аспірант

Тернопільського національного економічного університету

Максимчук Александр Сергеевич

аспирант

Тернопольского национального экономического университета

Maksymchuk Oleksandr

PhD Student of the

Ternopil National Economic University

**ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ БЮДЖЕТУ УЧАСТІ В УКРАЇНІ (НА
ПРИКЛАДІ М. ТЕРНОПОЛЯ)
ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ БЮДЖЕТА УЧАСТИЯ В УКРАИНЕ (НА
ПРИМЕРЕ Г. ТЕРНОПОЛЯ)
IMPLEMENTATION OF THE BUDGET OF PARTICIPATION IN
UKRAINE (IN CASE OF TERNOPIL)**

Анотація. У статті окреслено проблеми практичного впровадження бюджету участі в м. Тернополі. В умовах інтеграції України в світову спільноту підвищення ефективності бюджетної системи є надзвичайно важливим елементом реформування політичної системи країни. Впровадження нових практик бюджетування відіграє в цьому процесі значну роль. Впродовж останніх років у Європейських муніципалітетах активно впроваджується і доводить свою ефективність партиципаторне бюджетування. З 2016 року дана практика, за підтримки громадських організацій, впроваджується і в муніципалітетах України.

В дослідженні проаналізовано результати впровадження даного інституту в м. Тернополі впродовж останніх 2 років. Виявлено, що в другий рік реалізації бюджету участі в Тернополі, не відбулося позитивної динаміки. Зокрема, зменшилась кількість поданих та допущених до голосування проектів, кількість громадян, які взяли участь у цьому процесі залишилася без змін. В той же час, обґрунтовано, що таку динаміку не слід оцінювати суто негативно. Досліджено, які зміни відбулися в законодавчому та інформаційному забезпеченні реалізації бюджету участі в Тернополі в 2017 році, порівняно з 2016 та проаналізовано їх вплив.

Виділено основні недоліки запровадження партиципаторного бюджетування в м. Тернополі та класифіковано їх на 4 групи: недоліки інформаційного забезпечення даного процесу, корупційність, хаотичність та форсованість, недоліки в сфері прозорості процесу партиципаторного бюджетування. Запропоновано шляхи вирішення наявних проблем: розширення форм участі громадян в процесі партиципаторного бюджетування, розширення інформаційного висвітлення даного процесу, регламентація партиципаторного бюджетування на національному рівні та розширення кола учасників процесу.

Ключові слова: *місцевий бюджет, бюджет участі, партиципаторне бюджетування, реформа; впровадження партиципаторного бюджетування.*

Анотація. *В статье обозначены проблемы практического внедрения бюджета участия в г. Тернополе. В условиях интеграции Украины в мировое сообщество повышения эффективности бюджетной системы является чрезвычайно важным элементом реформирования политической системы страны. Внедрение новых практик бюджетирования играет в этом процессе значительную роль. В последние*

годы в европейских муниципалитетах активно внедряется и доказывает свою эффективность партиципаторное бюджетирование. С 2016 года данная практика, при поддержке общественных организаций, внедряется и в муниципалитетах Украины.

В исследовании проанализированы результаты внедрения данного института в г. Тернополе в течение последних 2 лет. Обнаружено, что во второй год реализации бюджета участия в Тернополе, не произошло положительной динамики. В частности, уменьшилось количество поданных и допущенных к голосованию проектов, количество граждан, принявших участие в этом процессе осталась без изменений. В то же время, обосновано, что такую динамику не следует оценивать сугубо отрицательно. Доказано, какие изменения произошли в законодательном и информационном обеспечении реализации бюджета участия в Тернополе в 2017 году по сравнению с 2016 и проанализировано их влияние.

Выделены основные недостатки введения партиципаторного бюджетирования в г. Тернополе и классифицированы их на 4 группы: недостатки информационного обеспечения данного процесса, коррупционность, хаотичность и форсованность, недостатки в сфере прозрачности процесса партиципаторного бюджетирования. Предложены пути решения имеющихся проблем: расширение форм участия граждан в процессе партиципаторного бюджетирования, расширение информационного освещения данного процесса, регламентация партиципаторного бюджетирования на национальном уровне и расширение круга участников процесса.

Ключевые слова: *местный бюджет, бюджет участия, партиципаторное бюджетирование, реформа, внедрение партиципаторного бюджетирования.*

Summary. *The article outlines the problems of practical implementation of the participatory budgeting in the Ternopil municipality. In terms of integration into the world community increasing of the effectiveness of budgetary system is an extremely important element of the reform of the political system of the country. The introduction of new practices of budgeting plays an important role in this process. Over the past years in European municipalities participatory budgeting actively implemented and proves its effectiveness. From 2016 this practice implementing in the municipalities of Ukraine with the support of NGOs.*

The results of the implementation of this institute in the Ternopil during the last 2 years have been analyzed. Found that in the second year of implementation of the budget of participation in Ternopil, there has not been a positive dynamics. In particular, decreased the number of projects which casted and allowed to voting, the number of citizens who participated in this process remained unchanged. At the same time, reasonably, that the momentum should not be assessed purely negative. Explore what changes have occurred in legislation and information to ensure the implementation of the budget of participation in Ternopil in 2017, compared to 2016 and analyzed their impact.

The main disadvantages of implementing participation budgeting in Ternopil classified and grouped into 4 groups: the shortcomings of the information provision of this process, corruption, chaos and speed, lack of transparency in the process of participatory budgeting. The ways of solving existing problems are offered: the increasing of forms of citizens' participation in the process of participatory budgeting, informational coverage of this process, the regulation of participatory budgeting at the national level and increasing of the circle of participants in this process

Key words: *local budget, budget of participation, participatory budgeting, reform, introduction of participatory budgeting.*

Постановка проблеми. Однією з ключових сучасних рис управління місцевими фінансами у світі є зростання популярності практики залучення громадян до управління справами тих населених пунктів, де вони мешкають. Зокрема, широкого застосування набуло партиципаторне бюджетування, що є формою прямої демократії, яка дозволяє місцевим мешканцям самостійно розподіляти певну частку місцевого бюджету у відповідності до їх бачення пріоритетних напрямків витрат. Українські органи місцевого самоврядування також розпочали імплементацію цієї практики в бюджетний процес на місцевому рівні. Широке впровадження такої практики дозволить зміцнити інститути демократії та громадянського суспільства.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідження партиципаторного бюджетування або бюджетів участі та його впливу на різноманітні сфери місцевого суспільного життя активно здійснюється західними вченими, серед яких Г. Бленд [1], Х. Де Вріес [2], Ж. Дзініч [3], Ч. Куруппу [4] та ін.. Серед українських вчених цією тематикою займаються Ж. Белец [5], О. Кириленко [6] та ін. Разом з тим, загалом в сучасній науковій літературі недостатньо уваги приділено дослідженню практичних результатів впровадження партиципаторного бюджетування в країнах з транзитивною економікою загалом, та в Україні зокрема.

Мета та завдання статті полягає у дослідженні процесу впровадження бюджету участі на прикладі м. Тернополя, виявлення проблем, які виникли при його впровадженні та обґрунтування шляхів їхнього вирішення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Партиципаторний бюджет (бюджет участі) – це демократичний процес, що передбачає надання громадянам (зокрема й тим, які формально не мають громадянства) права розподілу частини коштів з міського бюджету або іншого бюджету, який їх стосується [5]. Вперше така практика була

запроваджена в бразильському муніципалітеті Порту-Алегрі в 1989 році [6, с. 88]. Вона зарекомендувала себе як ефективний механізм фінансування місцевих видатків і станом на 2016 рік застосовувалася приблизно 3000 муніципалітетами у всьому світі [3, с. 33]. Такий підхід розглядається західними вченими як розвиток ідей децентралізації [1, с. 864] та як форма низової демократії [4, с. 2].

В Україні впровадження партиципаторного бюджетування відбувається за підтримки Польсько-Української фундації співпраці (ПАУСІ), а також Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД) та Агентства США з міжнародного розвитку (USAID). В 2018 році бюджет участі в Україні використовували в 85 місцевих бюджетах [7] і очікується подальше зростання кількості таких бюджетів.

Впровадження партиципаторного бюджетування в Тернополі відбувається за підтримки Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень в рамках проекту «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи-ІІ», що фінансується USAID. Наприкінці 2015 року ІБСЕД розповсюдив інформацію про проект партиципаторного бюджетування серед місцевих рад та оголосив про прийом заявок від місцевих рад на допомогу в запровадженні бюджету участі на їх території. Після опрацювання заявок були обрані місцеві ради, в яких даний проект реалізовувався в 2016 році, серед них була і Тернопільська міська рада.

При цьому ІБСЕД підкреслив, що ця громадська організація готова надати методологічну та технічну допомогу в процесі впровадження нової практики бюджетування. Зокрема, він взяв на себе зобов'язання забезпечити створення електронної системи, яка забезпечує автоматизацію всіх етапів бюджетного фінансування за рахунок подання проектних пропозицій до електронного голосування та звітування про реалізацію проектів та здійснювати підтримку роботи даної системи протягом першого року реалізації партиципаторного бюджетування.

Крім цього, фахівці ІБСЕД провели семінари, на яких пояснювали процес впровадження бюджету участі, забезпечили підготовку службовців місцевої ради, а також ознайомили чиновників з тим, як інформувати громадян про нову практику бюджетування. Ці семінари відіграли значну роль, дозволивши політикам та працівникам місцевої ради, ознайомитися з моделлю партиципаторного бюджетування. Все це є надзвичайно важливим, адже, як показують дослідження, наявність фінансових та людських ресурсів є основним фактором для переконання у необхідності запроваджувати інноваційні практики [2, с. 160].

У червні 2016 року Тернопільська міська рада затвердила положення «Про громадський бюджет м. Тернополя», що забезпечило нормативно-правову основу для реалізації даного проекту. Як зазначено в його регламенті, сума, яка виділяється на бюджет участі, не може бути меншою, ніж один відсоток бюджетних надходжень місцевої ради, а тривалість реалізації проектів не може перевищувати одного року. Всі проекти класифікуються на малі проекти, для реалізації яких потрібно менше 100 000 грн. (300 000 грн. з 2017 року), та великі проекти, реалізація яких потребує 100 000 (300 000)-1 000 000 грн. [8; 9].

Основні результати реалізації бюджету участі представлені в табл. 1.

Таблиця 1

Результати впровадження бюджету участі в Тернополі

	2016 рік	2017 рік
Подані проекти, з них:	71	66
<i>Великі</i>	48	34
<i>Малі</i>	23	32
Проекти, що отримали позитивний висновок, з них:	60	43
<i>Великі</i>	41	20
<i>Малі</i>	19	23
Кількість осіб, що проголосували	5 499	5 477
Кількість відданих голосів	14 344	6 881
Кількість обраних проектів, з них:	19	18
<i>Великі</i>	8	7
<i>Малі</i>	11	11
Вартість обраних проектів, млн. грн.	8,9	9,4

Джерело: складено автором на основі [10]

Як видно, з таблиці, впровадження бюджету участі в м. Тернополі у 2016-2017 рр. характеризується спадною динамікою за кількістю поданих проектів та проектів, які отримали позитивний висновок, а також за кількістю осіб, які проголосували, проте дещо зросла вартість обраних проектів.

Разом з тим, слід зазначити, що ці зміни не варто оцінювати суто негативно. Так, зменшення кількості проектів, що отримали позитивний висновок могло бути спричиненим більш ретельним аналізом проектів. В перший рік реалізації бюджету участі проекти оцінювалися лише на предмет законності та можливості реалізації виключно силами міської ради. В результаті, виникла ситуація, коли вартість робіт, необхідних для реалізації одного з проектів, перевищувала вартість, зазначену в кошторисі цього проекту, в кілька разів. Тому, проекти Громадського бюджету Тернополя на 2018 рік оцінювалися також фінансовими органами для виявлення невідповідності між реальною і кошторисною вартістю реалізації проекту. Що стосується зменшення кількості голосів, це пов'язано зі зміною підходу до процедури голосування. Так, в 2016 році кожен мешканець міг віддати необмежену кількість голосів за всі проекти, які йому сподобалися [9]. З 2017 можна віддати лише 2 голоси: 1 за великий проект та 1 – за малий [8]. Це значно обмежує вплив корупційних схем на результати голосування.

Крім вказаних вище, можна виділити ще ряд недоліків, притаманних процесу впровадження партиципаторного бюджетування в м. Тернополі, які можна згрупувати таким чином:

1. Недоліки інформаційного забезпечення, серед яких можна виділити два основних типи проблем в залежності від суб'єкта, якого вони стосуються:

- недостатня підготовка авторів проектів. Як стверджують представники місцевої ради, вони проводили семінари та тренінги для

розробників щодо складання проектів для бюджету участі. Разом з тим, інтерв'ю з авторами та аналіз інтернет-ресурсів показав, що інформація про такі семінари не мала широкого інформаційного освітлення і більшість з них просто про це не знали. Саме результатом цього були помилки, які допущені багатьма розробниками у процесі підготовки проектів. На наступний рік ситуація з покращилася. Інформація про тренінги для авторів по складанню проектів для бюджету участі висвітлювалася на веб-сайті міської ради та місцевих ЗМІ. Крім цього, на веб-сайті платформи «Громадський бюджет» була розміщена інформація щодо вартості типових робіт для полегшення складання кошторису;

- недосконалість системи поширення інформації про бюджет участі серед населення. Основна частина просвітницької та агітаційної роботи була перекладена на плечі авторів проекту, які були змушені не тільки агітувати голосувати за свої проекти, а й пояснювати, що таке бюджет участі взагалі і чому мешканцям важливо приймати участь у цьому процесі. Про це свідчить, зокрема, невисокий рівень участі мешканців міста в голосуванні за проекти Громадського бюджету

2. Корупція та маніпулювання результатами голосування. Під час голосування надходило чимало скарг про підкуп, використання службового становища, спроби обманним шляхом проголосувати кілька разів за один проект, подання комерційних проектів, що вигідні окремому підприємству чи особі під виглядом суспільно важливих. Проти деяких членів Номінаційного комітету було відкрито кримінальне провадження за маніпуляцію результатами голосування. Варто зазначити що вирішення даної проблеми повинно проходити у двох напрямках. Крім виявлення фактів корупції та покарання за них, необхідно також виховувати суспільну свідомість громадян для того, щоб вони не приймали в цьому участь.

3. Форсованість процесу запровадження партиципаторного бюджетування. Між поданням заявки місцевої ради на участь в проєкті ІБСЕР та прийняттям положення пройшло лише 6 місяців, після чого через 3 місяці розпочалася процедура прийому проєктів. З одного боку, це може свідчити про здатність міської ради швидко запровадити нову бюджетну практику. З іншого боку, внаслідок таких швидких темпів впровадження партиципаторного бюджетування міська рада не змогла врахувати багатьох питань, які в подальшому з'явилися в процесі реалізації даної практики.

4. Недостатня прозорість процесу відбору проєктів. На веб-сайті міської ради публікуються протоколи засідань Номінаційного комітету з переліком негативно та позитивно оцінених проєктів, проте там немає інформації про причини відхилення того чи іншого проєкту.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Партиципаторне бюджетування трактується як практика доброго урядування, яка може зміцнити демократію на низовому рівні влади. На нашу думку, ця практика заслуговує подальшого розвитку. Даний інститут позитивно зарекомендував себе в тих країнах, де він почав застосовуватися раніше. Муніципалітети, що впроваджують цю практику, зазвичай характеризувалися більш високими темпами зростання місцевої економіки та бюджетних надходжень у порівнянні з муніципалітетами, де така практика не застосовувалася. Водночас, можна виділити кілька основних напрямків розвитку бюджету участі в Україні:

1) Розширення форм участі громадян в процесі партиципаторного бюджетування. Зараз переважна більшість учасників даного процесу виконують пасивну роль – голосують за проєкти. В той же час, у світі позитивно себе зарекомендувала практика громадських обговорень проєктів. В цьому випадку забезпечується двосторонній зв'язок між автором та іншими громадянами. У такому випадку зацікавлені громадяни

зможуть запропонувати варіанти покращення проекту, що в кінцевому підсумку дозволить забезпечити значно вищий рівень ефективності видатків з місцевих бюджетів. Також це полегшить авторам проектів пошук волонтерів у реалізації проекту або спонсорів у випадку, якщо проект планується реалізовувати не виключно за рахунок коштів місцевих бюджетів.

2) Розширення інформаційного висвітлення даного процесу. Мова йде не лише про те, щоб ширше інформувати жителів населеного пункту про реалізацію певного проекту на території територіальної громади, а й про інформування існування даного інституту, кращих практик його реалізації в Україні та світі на рівні національних ЗМІ. Це заохочуватиме керівництво тих адміністративно-територіальних одиниць, де такий інститут ще не впроваджений, до його впровадження.

3) Регламентація даного інституту на національному рівні. Даний процес не повинен мати директивний характер, а лише консультативний. Зокрема, мова йде про розроблення рекомендацій для місцевої влади щодо впровадження бюджету участі. Також можливе створення спеціального консультативного органу, який би надавав консалтингові послуги місцевим радам, що самостійно впроваджують дану практику в бюджетний процес. Це дозволило б впроваджувати даний інститут значно швидше і полегшило б його впровадження для місцевих органів влади.

4) Розширення кола громадян, що беруть участь у даному процесі. Переважно, в європейських країнах, участь можуть брати усі люди, що проживають на території муніципалітету. Вважаємо запровадження даної практики позитивним кроком, адже існує чималий прошарок людей, які офіційно не зареєстровані на території населеного пункту, але орендують житло, фактично проживають і працюють там. Вони теж бажають мати можливість впливати на розподіл коштів місцевого бюджету і, враховуючи, що переважна частина таких людей

планують в подальшому проживати на території населеного пункту, такий крок буде логічним.

Наше дослідження продемонструвало, як відбувалося розповсюдження партиципаторного бюджетування в Тернополі. В результаті виявлено ряд напрямків для майбутніх досліджень, що стосуються впровадження бюджету участі в Тернополі та Україні. Важливе подальше аналізування того, що було зроблено, для уникнення корупції у процесі голосування. Також необхідно дослідити перспективи та практику впровадження партиципаторного бюджетування самостійно силами місцевої ради без методичної та фінансової допомоги з боку громадських організацій.

Література

1. Bland, G. Supporting Post-conflict Democratic Development? External Promotion of Participatory Budgeting in El Salvador. *World Development*. 2011. – Vol. 39(5). – pp. 863-873.
2. De Vries, H., Bekkers, V., & Tummars, L. Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda. *Public Administration*. 2016. – Vol. 94(1). – pp. 146-166.
3. Džinić, J., Svidroňová, M. and Markowska-Bzducha, E. Participatory Budgeting: A Comparative Study of Croatia, Poland and Slovakia *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. 2016. Vol. 9(1). pp. 31-56.
4. Kuruppu, C., Adhikari, P. et. al. Participatory Budgeting in a Sri Lankan Urban Council: A Practice of Power and Domination. *Critical Perspectives on Accounting*. - 2016. – Vol. 41. – pp. 1-17.
5. Белец Ж.А. Партиципаторне бюджетування як інноваційний демократичний інструмент участі громадян в управлінні справами територіальних громад. *Теорія та практика державного управління і*

- місцевого самоврядування. - 2016. - №1 [Electronic resource]. - Access mode:: http://el-zbirn-du.at.ua/2016_1/19.pdf
6. Кириленко О. П., Чайковська І. Я. Перспективи запровадження бюджету участі в Україні на основі зарубіжного досвіду / Вісник ТНЕУ. - 2015. - №2. - С. 86-100.
 7. Громадський бюджет: чи готові мешканці та влада співпрацювати? [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://blog.liga.net/user/aemelyanova/article/28807>
 8. Про Громадський бюджет Тернополя: положення від 18.08.2017 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://rada.te.ua/byudget-ternopolya/gromadskiy-byudget/17496.html>
 9. Рішення сесії міської ради від 16.06.16. Офіційний сайт Тернопільської міської ради [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://rada.te.ua/sesiya/rishennya-sesii-arhiv/4587.html>
 10. Статистика. Громадський Проект Тернопіль [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://pb.rada.te.ua/statistics/19>

References

1. Bland, G. Supporting Post-conflict Democratic Development? External Promotion of Participatory Budgeting in El Salvador. *World Development*. 2011. – Vol. 39(5). – pp. 863-873.
2. De Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L. Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda. *Public Administration*. 2016. – Vol. 94(1). – pp. 146-166.
3. Džinić, J., Svidroňová, M. and Markowska-Bzducha, E. Participatory Budgeting: A Comparative Study of Croatia, Poland and Slovakia *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. 2016. Vol. 9(1). pp. 31-56.

4. Kuruppu, C., Adhikari, P. et. al. Participatory Budgeting in a Sri Lankan Urban Council: A Practice of Power and Domination. Critical Perspectives on Accounting. - 2016. – Vol. 41. – pp. 1-17.
5. Belets Zh.A. Partytsypatorne biudzhetuвання yak innovatsiinyi demokratychnyi instrument uchasti hromadian v upravlinni spravamy terytorialnykh hromad. Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia. - 2016. - №1 [Electronic resource]. - Access mode:: http://el-zbirn-du.at.ua/2016_1/19.pdf
6. Kyrylenko O. P., Chaikovska I. Ya. Perspektyvy zaprovadzhennia biudzhetu uchasti v Ukraini na osnovi zarubizhnoho dosvidu / Visnyk TNEU. – 2015. - №2. – S. 86-100.
7. Hromadskyi biudzhel: chy hotovi meshkantsi ta vlada spivpratsiuvaty? [Elektronnyi resurs]. - Rezhym dostupu: <http://blog.liga.net/user/aemelyanova/article/28807>
8. Pro Hromadskyi biudzhel Ternopolia: polozhennia vid 18.08.2017 [Elektronnyi resurs]. - Rezhym dostupu: <http://rada.te.ua/byudget-ternopolya/gromadskiy-byudget/17496.html>
9. Rishennia sesii miskoi rady vid 16.06.16. Ofitsiinyi sait Ternopilskoi miskoi rady [Elektronnyi resurs]. - Rezhym dostupu: <http://rada.te.ua/sesiya/rishennya-sesii-arhiv/4587.html>
10. Statystyka. Hromadskyi Proekt Ternopil [Elektronnyi resurs]. - Rezhym dostupu: <https://pb.rada.te.ua/statistics/19>