

Костянтин Іщейкін
народний депутат України

КОНСУЛЬТАЦІЙНА МОДЕЛЬ БЮДЖЕТУ УЧАСТІ В УКРАЇНІ: ПЕРЕВАГИ І НЕДОЛІКИ

Kostiantyn Ishcheikin
The People's Deputy of Ukraine

CONSULTATIVE MODEL OF PARTICIPATORY BUDGETING IN UKRAINE: BENEFITS AND HINDRANCES

The national practice of implementation of the participatory budget, which began in 2015, has been characterized and its correspondence to the "public consultation" model is estimated. Such key characteristics of regulations on participatory budgeting in Ukrainian cities are analyzed as a definition, duration, allocated fund, organizational structure, stages of implementation, requirements for authors and projects, voting and counting of votes, and assistance from international organizations. The following main disadvantages of the domestic model of participatory budgeting are highlighted and considered: a reduction of citizens' participation to voting for projects, a small amount of financing (on average 1%), the use of an administrative pressure, and a closed nature, mainly the limitation of citizens participation through a number of barriers for discussing budget issues.

Keywords: participatory budgeting, democracy, local government, consultation, transparency, accountability.

В Україні у 2015 році відразу у чотирьох містах було започатковано практики бюджету участі, коли мешканцям надається можливість пропонувати та обирати проекти розвитку громади. Піонером став Луцьк, в якому вже у 2015 році провели і конкурс, і голосування, і реалізували декілька міських проектів, розроблених містянами, а також Чернігів (положення про бюджет участі у Чернігові було затверджено міськрадою 28 серпня 2015 року), Черкаси і Полтава. Згодом долучились Вінниця, Івано-Франківськ, Запоріжжя, Луцьк, Львів, Суми та Чернівці, які виділили в середньому по 5 млн. грн. на реалізацію проектів громадськості. У 2017 році реалізацію бюджету участі розпочали 31 місто та дві об'єднані територіальні громади у Дніпропетровській та Миколаївській областях.

У найбільш загальному вигляді бюджет участі (БУ) можна визначити як сукупність методів для залучення громадян до розпорядження бюджетними коштами. І. Сінтомер, який досліджував європейську практику БУ, виділив такі п'ять критеріїв: 1) обговорення фінансових і/або бюджетних питань; 2) залучення до цього процесу представницьких органів на рівні міста; 3) регулярність і повторюваність; 4) проведення публічних консультацій у рамках спеціальних зустрічей або форумів; 5) наявність механізмів підзвітності та відповідальності¹. Згодом М. Бассолі додав шостий критерій – можливість та бажаність для пересічних громадян брати участь у цьому процесі².

Зважаючи на значні відмінності між європейською практикою бюджету участі І. Сінтомер запропонував виділити такі його моделі: 1) модель Порту-Алегрі, адаптована для Європи (передбачає участь кожного громадянина у вирішенні бюджетних питань); 2) участь організованих інтересів (орієнтується на взаємодію органів місцевого самоврядування з конкретними колективами – асоціаціями, НУО, профспілками, громадськими організаціями і рухами тощо, а в основі лежать ідеї неокорпоративізму); 3) фонди громад на місцевому і міському рівнях, які є

¹ Sintomer, Y., Herzberg, C., Allegretti, G., Rocke, A. (2010). Learning from the south: participatory budgeting worldwide – an invitation to global cooperation. <https://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/downloads/LearningfromtheSouth-ParticipatoryBudgetingWorldwide-Study_0.pdf> (2017, листопад, 12).

² Bassoli, M. (2012). Participatory budgeting in Italy: an analysis of (almost democratic) participatory governance arrangements. *International Journal of Urban and Regional Research*, 26, 1183–1203.

автономними органами; 4) узгодження публічних і приватних інтересів для фінансування підприємствами громадських ініціатив; 5) наближення участі; 6) консультації з публічних фінансів¹.

В останніх двох моделях рішення громадян мають виключно консультативний характер, оскільки результати обговорення підсумовуються відповідним органом місцевого самоврядування, а не безпосередньо мешканцями. Тобто йдеться про процес вибіркового слухання, коли органи місцевого самоврядування можуть на власний розсуд включати деякі пропозиції у свою діяльність за результатами обговорення з мешканцями. Більше того, громадянське суспільство має лише незначний вплив на перебіг обговорення через особливості його проведення. Крім того, ці моделі не переслідують жодних соціальних цілей і не застосовують жодних критеріїв соціальної справедливості при розподілі публічних коштів. Ще однією спільною рисою є те, що колективні організації (НУО, різноманітні асоціації та об'єднання) майже не відіграють ролі у процедурі розподілу бюджетних коштів.

При цьому модель «Консультації з публічних фінансів» перебуває під значним впливом учасницьких тенденцій, що характерні методам Нового державного управління, і переважно має справу з підвищенням прозорості фінансових питань міста. Вона цікава тим, що є частиною загальної тенденції до модернізації місцевої бюрократії, навіть якщо взаємодія з громадянами зводиться до однієї-двох зустрічей в рік, які можуть і не мати особливого впливу. Більше того, активізація взаємодії з громадянами є однією зі складових адміністративної реформи, яка безпосередньо не спрямована на вирішення соціальних проблем та посилення демократичної легітимності. Саме вона найчастіше запроваджується у країнах Східної Європи (зокрема у Польщі) і Україні.

Зазначимо, що побудова процесу БУ на принципах, аналогічних консультаціям з громадськістю, породжує такий негативний наслідок, як обмеження переліку уповноважених осіб для участі в обговоренні питань, пов'язаних з бюджетними витратами. Так у Польщі більшість процедур, за якими здійснюється обговорення пропозицій громадян у рамках бюджету участі, містять положення, які визначають коло осіб, які можуть брати участь у дискусіях та голосуванні. Зазвичай вони передбачають проживання на території даної громади, повну правоздатність та віковий ценз – старше 18 років. Водночас аналіз рішень адміністративних судів Польщі вказує на недосконалість такого підходу, оскільки органи влади гміни не мають законних підстав визначати перелік осіб, які мають право брати участь у консультаціях. Таке рішення було прийняте 29 квітня 2011 року Воєводським адміністративним судом у Вроцлаві (sygn. akt III SA/Wr 20/11). Обґрунтовуючи свій висновок суд зазначив, що компетенція органу гміни визначена у ст. 5а закону «Про гмінне самоврядування»², не охоплює визначення прав суб'єктів для участі в консультаціях: «Важливим є те, що коло осіб, які мають право брати участь у громадських консультаціях був визначений самим законодавцем. Ними є мешканці гміни чи особи, які постійно проживають на її території. Поняття мешканця не є тотожним поняттю особи, яка має активне виборче право. Факт позбавлення публічних прав, виборчих прав або недієздатність мешканця гміни не тотожні позбавленню його права участі в консультаціях». Вищий адміністративний суд у рішенні від 26 липня 2002 року зазначив, що правила і процедура проведення консультації не містять визначення прав суб'єктів, які приймають рішення про право особи на участь у консультаціях. Усі є рівними перед законом і усі мають право на рівне ставлення з боку органів публічної влади, а обмеження конституційних свобод і прав може встановлюватися лише законом – «Обмеження користування конституційними свободами і правами можуть встановлюватися тільки в законі і тільки в тому випадку, коли вони необхідні в демократичній державі для його безпеки або публічного порядку або для охорони навколишнього середовища, здоров'я та суспільної моральності або свобод і прав інших осіб. Ці обмеження не можуть суперечити суті свобод і прав» (ст. 31 Конституції Республіки Польща). Відповідно, зведення переліку осіб, які мають право брати участь у консультаціях, тільки до тих, хто має активне виборче право, є порушенням зазначених конституційних принципів.

Також для Польщі характерна реалізація проектів, обраних у ході процесу бюджету участі, насамперед рішенням рад гмін, і значно рідше – указами органів виконавчої влади. З точки зору ідеї БУ, найкращим є саме перший варіант. Це стосується насамперед тих ситуацій, коли рада гміни

¹ Sintomer, I. Herzberg, C., Rocke, A. (2008). Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*. 32 (1). 164–178.

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. <<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19900160095>> (2017, листопад, 12).

перебуває у конфлікті з органом виконавчої влади, які, очевидно, перешкоджають ефективній взаємодії між громадянами та органами публічної влади, у тому числі у рамках БУ. Він є інструментом розбудови довіри мешканців як до органів місцевого самоврядування, так і до членів громади, що є суттю функціонування самоврядної спільноти. Якщо ж обрані мешканцями проекти БУ не реалізуються муніципалітетом, то це ослаблює рівень довіри громадян та перешкоджає їх повному залученню процесу деліберативної участі. Зауважимо, що якщо БУ приймається рішенням війта, бурмістра або президента, в той час як рада гміни має свою думку щодо бюджетних витрат, то вона всупереч їхній позиції може не розглядати пропозиції мешканців. Якщо ж має місце протилежна ситуація: рада гміни приймає відповідне рішення про проведення консультацій, а голова органу виконавчої влади його бойкотує, то навіть у такому випадку рада може реалізувати проекти, обрані мешканцями. Однак варто фахівцями висловлюється думка, що правильним шляхом прийняття БУ має бути розпорядження виконавчого органу влади гміни, тобто війта, бурмістра чи президента. При цьому варто пам'ятати, що такому розпорядженню має передувати громадські дискусії, на основі яких може бути прийнятий БУ, в той час як сам документ має пройти процедуру громадських консультацій.

В Україні для позначення цього механізму залучення мешканців до розподілу бюджетних коштів органи місцевого самоврядування використовують поняття «партиципаторне бюджетування» (Дніпро), «громадський бюджет» (Черкаси, Чернігів), «бюджет ініціатив» (Чернівці) тощо. У Луцьку спершу навіть вживали термін «місцеві ініціативи». Як правило, під бюджетом участі розуміється процес взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю, направлений на включення жителів, які постійно проживають у межах міста, до прийняття рішень щодо розподілу частини міського бюджету. Він передбачає подання проектів, проведення голосування за такі проекти, контроль за їх реалізацією в межах визначених міською радою параметрів громадського бюджету (Київ). Також серед завдань згадується залучення громадян до участі у бюджетному процесі та надання вільного доступу до інформації, а також забезпечення відкритості та прозорості діяльності міськради та її виконавчих органів (Дніпро).

Зустрічаються і більш вузькі визначення: фінансування Одеською міською радою за рахунок коштів місцевого бюджету проектів розвитку міста, які подано суб'єктами господарювання, громадськими організаціями, мешканцями міста та які стали переможцями за результатами громадського голосування; місцева бюджетна програма, що базується на місцевій ініціативі – формі прямого волевиявлення мешканців міста, що впроваджує інноваційні механізми залучення громадськості до розподілу коштів міського бюджету та спрямована на демократичний процес обговорення територіальною громадою окремих напрямків використання бюджетних коштів (Чернівці). Також бюджет участі визначається як інструмент розвитку демократії за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій (електронна демократія), що сприяє розвитку самоврядування, громадської активності та залучає мешканців до розподілу коштів бюджету міста (Київ).

Законодавчою основою для прийняття місцевими радами положень про бюджет участі є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (для Києва ще Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ») та Бюджетний кодекс України. Зазвичай місцева рада одночасно з положенням затверджує і міську цільову програму, розраховану на три (Луцьк) або п'ять років (Дніпро, Полтава, Черкаси). Обсяг фінансування фіксується лише в окремих випадках (Дніпро), більш поширеною є практика щорічного визначення суми відповідним рішенням ради.

Організаційна структура в основному представлена відповідальним органом міської ради (патронатним відділом при міському голові Івано-Франківська; у Дніпрі – департамент з питань енергоефективних технологій та ініціатив; в Одесі – департамент економічного розвитку; у Полтаві – відділ організаційної роботи управління звернень громадян, організаційної роботи та загальних питань; у Чернівцях – відділ інформації та зв'язків з громадськістю міської ради) та групою експертів (робоча група; координаційна рада у Житомирі, Львові, Полтаві, Черкасах; бюджетна комісія). Остання являє собою постійно діючий консультативно-дорадчий колегіальний орган з представництвом членів ради, її виконавчих органів та громадськості (пропорційним у Луцьку), що формується за результатами інтернет-голосування (Київ, Харків). Зазвичай її члени самі обирають керівництво, а в деяких випадках чітко визначено, що вона очолюється заступником мера (Одеса). До компетенції цих рад належить розробка процедури проведення бюджету участі і розробка його нормативної бази, технічне відсіювання і затвердження результатів експертної перевірки проектів, загальний нагляд за процесом. Найменш демократичною у цьому відношенні є модель БУ запроваджена у Львові, де усі організаційні органи представлені членами органу місцевого самоврядування без участі громадськості.

Стандартний порядок реалізації громадського бюджету передбачає наступні етапи: затвердження місцевою радою параметрів громадського бюджету; створення бюджетної комісії або робочої групи; подання проєктів; експертиза і доопрацювання проєктів; ознайомлення з проєктами, прийнятими до голосування; голосування за проєкти; рішення про проєкти-переможці та визначення відповідальних за їх реалізацію; реалізація проєктів-переможців; звітування та оцінка результатів реалізації проєктів.

Автором пропозицій може бути або фізична особа (Київ), фізична особа і громадські організації (Харків, Чернівці) або ж виключно колектив – громадська організація чи ініціативна група, що налічує не менше 15 осіб (Луцьк 2015-2017 рр.). БУ Києва є одним з найбільш інклюзивних у країні, оскільки автором проєкту можуть бути дієздатний громадянин України, іноземець та особа без громадянства, яка має дозвіл на постійне проживання на території України та на момент подання проєкту досягла 16-річного віку, а участь у голосуванні за проєкти можуть брати дієздатні громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які мають дозвіл на постійне проживання на території України, що зареєстровані та проживають на території міста або мають довідку про місце роботи, навчання у ньому. Інші міста встановлюють обмеження щодо віку (з 18 років), постійного проживання та наявності громадянства. При цьому у положеннях про БУ не завжди зазначається обов'язковість згоди автора на внесення змін у його проєкт чи об'єднання з іншими, і не гарантується його право здійснення контролю за реалізацією ініціативи на усіх стадіях. У Луцьку протягом трьох років тривав експеримент із співфінансуванням: для реалізації проєкту його автори мали профінансувати 10% його вартості.

Загальні вимоги до проєктів, що подаються у рамках БУ, зводяться до: реалізації в межах одного календарного року і на землях відповідної територіальної громади, бути в компетенції органів місцевого самоврядування; відповідності законодавству України, затвердженій містобудівній документації та поточним міським програмам; не обмежуватися лише виконанням проєктної документації; сфера реалізації повинна бути публічною; кошторис не перевищувати витрати на утримання до вартості реалізації.

Голосування за проєкти проводиться онлайн на спеціально створеному сайті або ж на основі розробленої за сприяння USAID платформи «Громадський проєкт», або також і стаціонарно (Полтава, Тернопіль).

Як і у більшості країн світу значну допомогу у впровадженні БУ в Україні надавали міжнародні організації. Це насамперед фундація українсько-польського партнерства ПАУСІ, яка допомагала Полтаві, Черкасам і Чернігові починаючи з 2015 року, та Агентство США з міжнародного розвитку USAID, що почала фінансувати ініціативи запровадження БУ з 2016 року. За фінансової допомоги USAID було розроблено унікальну електронну систему Громадський проєкт, розробники якої намагалися уніфікувати підходи до БУ та запобігти будь-якому втручання у процес подачі і відбору пропозицій громадян. Сьогодні ця платформа уможливорює технічну реалізацію бюджету участі для понад 60 міст України та є одночасно сервісом автоматизації процесів бюджету участі. Сьогодні ним користуються понад 50 міст і майже 2 млн. громадян, що віддали за проєкти 1,2 млн. голосів. У 2017 році через Громадський проєкт було подано понад 3 тис. пропозицій, більшість з яких стосуються спортивної інфраструктури, шкіл і дитячих садків. Система передбачає авторитаризацію через BankID, електронні цифрові підписи, ID-картки, картки жителів міст. Вона гарантує прозору та зручну автоматизацію всіх процесів: від подання проєктів до звітів за використані кошти.

Також за сприяння USAID було відібрано 15 міст для застосування нововведення, хоча бажаних було набагато більше, які поділили на дві групи: 1) міста, які уже запровадили Бюджет участі (Бердянськ, Київ, Краматорськ, Львів, Мелітополь, Рівне, Чернівці, Хмельницький); 2) та міста, які будуть працювати у 2017-му, щоб реалізувати проєкти у 2018 році (Баранівка, Вільногірськ, Дніпро, Жовті Води, Житомир, Охтирка, Ромни, Тернопіль). Серед міст першої групи виділяється Київ, в якому організатори громадського бюджету отримали 520 пропозицій від громадян, але за кількістю осіб, які взяли участь у голосуванні з урахуванням загальної кількості населення перше місце належить Мелітополю, де за проєкти голосували 5,8% мешканців. Загалом міжнародна організація USAID надає підтримку з впровадження бюджету участі у 48 містах, що представляють всі області України, окрім Кіровоградської та Луганської областей.

В Україні також реалізується проєкт «Впровадження в Україні 10 принципів успішного залучення громадян до процесу прийняття рішень від Організації економічного співробітництва та розвитку», який охоплює чотири міста: Луцьк, Чернігів, Сєвєродонецьк та Одесу. У Кропивницькому бюджет участі реалізується за допомогою інструменту е-демократії, що поєднує

бюджети участі та місцеві електронні петиції, який був розроблений у рамках програми EGAP, яка фінансується Швейцарською Конфедерацією та виконується Фондом Східна Європа.

Зазначимо, що хоча міжнародні організації допомогли адаптувати міжнародний досвід до українських умов та розробили Єдине положення про бюджет участі, кожне з міст-учасників прийняло власні нормативно-правові документи.

Незважаючи на певні успіхи з реалізацією бюджету участі в Україні, що найбільш очевидно проявляється у кількісних показниках: зростанні кількості проектів та осіб, які взяли участь у голосуванні, три роки експерименту виявили низку недоліків вітчизняної моделі.

Основний недолік полягає у тому, що українська модель бюджету участі зводить участь громадськості до голосування за відібрані органами місцевого самоврядування проекти мешканців. Як правило положення українських міст про бюджет участі передбачають обов'язкове проведення на початку кожного календарного року проведення публічних дискусій про пріоритети розвитку міста та визначення проблем для тематики проектів (Київ, Івано-Франківськ), однак зазвичай такі заходи не проводяться. Очевидно, що корисним є проведення як публічних обговорень проектів міського бюджету та змін до нього, звіти про виконання бюджету, так і громадські дискусії у рамках бюджету участі. Предметом останніх мають стати процедури та правила проведення і розмір бюджету участі, пріоритетні напрямки проектів, самі проекти.

Порівнюючи міжнародний і український досвід, відразу ж слід зазначити значно менший відсоток коштів, що виділяються з міського бюджету на фінансування локальних проектів в Україні. Обсяги громадського бюджету досить незначні, навіть у порівнянні з Польщею, не говорячи про міжнародний стандарт у 10%: зазвичай виділені кошти не перевищують 0,5–1% місцевого бюджету. Найбільше фінансування у рамках БУ виділила Одеса – 150 млн. грн, що становить 2,4% міського бюджету. А найменше коштів у відносних показниках на громадські ініціативи дає Київ, в якому у 2016 році було виділено 50 млн. грн. (або 0,184% від загального бюджету у 27 136 143,1 тис. грн), а в 2017 – 100 млн. (0,26% від 38238087,7 тис. грн). На 2018 рік заплановано виділити ті ж самі 100 млн., що становитиме уже 0,2% від 49,051 млрд. грн.

Учасники та експерти також відзначають випадки використання адміністративного ресурсу для впливу на голосування. Так в Одесі на думку активістів мало місце маніпулювання у ході електронного голосування: значна кількість облікових записів учасників (наприклад, через порушення при створенні особистого кабінету, що не передбачено Положенням) була заблокована, а деякі проекти отримали значну кількість голосів за дуже короткий проміжок часу. Не останню роль у цьому відіграла відсутність процедури порядку перевірки голосування і механізмів контролю за роботою департаменту інформації міськради, відповідального за функціонування спеціально створеного сайту, на якому здійснювалося голосування.

Для покращення ситуації у бюджетних регламентах органів місцевого самоврядування необхідно прописати обов'язкову участь громадськості, шляхи та механізми її участі у бюджетному процесі та обов'язкові інструменти контролю. Також варто запровадити тренінги та навчання перед початком етапу подання проектів, що дасть змогу залучити більшу кількість проектів через заохочення потенційних авторів до участі, а також уникнути можливих непорозумінь, які можуть стати бар'єрами для участі. Пересічним громадянам часто бракує знань для адекватної оцінки юридичних і технічних аспектів проекту.

Для збільшення соціальної ролі бюджету участі слід зробити його більш інклюзивним, залучивши якомога більше соціальних груп до обговорення і вирішення спільних проблем через зняття низки бар'єрів: вікових, правових, територіальних. Для України це питання особливо актуальне з огляду на значний ріст кількості внутрішньо переміщених осіб після 2014 року. Такий крок дасть змогу не лише активізувати маргіналізовані соціальні групи, а й ослабить вплив організованих груп інтересів на перебіг процесу розподілу бюджетних коштів.

References:

1. Bassoli, M. (2012). Participatory budgeting in Italy: an analysis of (almost democratic) participatory governance arrangements. *International Journal of Urban and Regional Research*, no. 26, 1183–1203.
2. Sintomer, I., Herzberg, C., Rocke, A. (2008). Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, no. 32 (1), 164–178.
3. Sintomer, Y., Herzberg, C., Allegretti, G., Rocke, A. (2010). Learning from the south: participatory budgeting worldwide – an invitation to global cooperation. <https://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/downloads/LearningfromtheSouth-ParticipatoryBudgetingWorldwide-Study_0.pdf> (2017, lystopad, 12).
4. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [Act on local government of 8 March 1990]. <<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19900160095>> (2017, lystopad, 12). [in Polish].