

Іщейкін К.Є.

## Типологізація європейських моделей бюджету участі

*У статті розглянуто європейську практику запровадження бюджету участі, що склалася в результаті запозичення та поєднання особливостей бразильської та новозеландської моделей. Виходячи із трьох основних характеристик бюджету участі (коло залучених осіб, джерела фінансування, характер колективних рішень), детально проаналізовано переваги і недоліки шести основних моделей.*

**Ключові слова:** бюджет участі, місцеве самоврядування, партисипаторна демократія, державне управління, громадянське суспільство.

*В статье рассмотрена европейская практика внедрения бюджета участия, сложившаяся в результате заимствования и комбинации особенностей бразильской и новозеландской моделей. Исходя из трех основных характеристик бюджета участия (круг вовлеченных лиц, источники*

*финансирования, характер коллективных решений), детально проанализированы преимущества и недостатки шести основных моделей.*

**Ключевые слова:** бюджет участия, местное самоуправление, партисипаторная демократия, государственное управление, гражданское общество.

*The European practice of implementing the participation budget, developed as a result of borrowing and a combination of features of the Brazilian and New Zealand models, is examined. Based on the three main characteristics of the participation budget (the circle of involved people, the sources of financing, the nature of collective decisions), the advantages and disadvantages of the six basic models are analyzed in detail.*

**Key words:** participatory budgeting, local government, participatory democracy, public administration, civil society.

УДК 323.2

Іщейкін К.Є.,  
доктор медичних наук, професор,  
народний депутат України

Бюджет участі як інструмент активізації участі громадян та підвищення ефективності управлінських процесів набуває все більшої популярності на європейському континенті. Так, протягом 2005–2012 рр. кількість випадків його впровадження зросла з 55 до майже 1300, у результаті чого понад 8 млн громадян ЄС беруть участь у вирішенні місцевих фінансових питань. На думку Єврокомісії, бюджет участі сприяє залученню до політичного діалогу, виділенню фінансових трансферів на рахунки національних казначейств країн-партнерів, розбудові спроможностей, базованих на партнерстві та взаємній підзвітності. При цьому він не вважається самоціллю, а є лише засобом надання кращої допомоги і досягнення цілей сталого розвитку, прискорюючи політику розвитку і реформ у країнах-партнерах [1]. Запозичення практики бюджету участі (далі – БУ) призвело до значного різноманіття його форм у країнах Європи, аналіз якого дасть змогу з'ясувати основні його характеристики та походження.

Зважаючи на помітну варіативність європейського досвіду механізмів бюджету участі, французький дослідник І. Сінтомер запропонував виділити ідеальні моделі залежно від способу впровадження БУ: 1) Порту-Алегрі, адаптована для Європи; 2) участь організованих інтересів; 3) фонди громад на місцевому і міському рівнях; 4) узгодження публічних і приватних інтересів; 5) наближення участі; 6) консультації з публічних фінансів [2]. Однак, на нашу думку, в основі запропонованої типологізації лежать три ключові характеристики бюджету участі: коло залучених осіб (пересічні громадяни або ж певні об'єднання – неурядові організації (далі – НУО), профспілки, громадські рухи тощо), джерела фінансування (автономний орган чи внески підприємців)

та характер рішень, прийнятих під час обговорень (обов'язковий чи консультативний).

До першої групи належать модель «Порту-Алегрі, адаптована до потреб Європи», яка передбачає участь кожного громадянина у вирішенні бюджетних питань, або ж модель «Участь організованих інтересів», що орієнтується на взаємодію органів місцевого самоврядування з конкретними колективами – асоціаціями, НУО, профспілками, громадськими організаціями і рухами тощо. Перша модель активно запозичувалася там, де був особливо сильним вплив антиглобалізаційних рухів, і питання соціальної справедливості найбільше хвилювали активістів. В іспанській Кордобі бюджет участі, запроваджений у 2001 р., дуже був схожий на модель Порту-Алегрі, пристосовану до місцевого контексту. Однак в інших містах вплив бразильської моделі був не таким очевидним, оскільки ініціатори не орієнтувалися на залучення окремих громадян.

У другій моделі – «Участь організованих інтересів» – як основні актори виступають різноманітні об'єднання, НУО, профспілки та інші організовані групи, а в основу покладені ідеї неокорпоративізму. Зазвичай вона виникає там, де сформувалися традиції участі об'єднань та груп інтересів у визначенні пріоритетів державної політики, насамперед у конкретних секторах економіки. Хоча досить важко знайти «чисті» випадки такої моделі організованих інтересів у Європі, однак деякі експерименти досить близькі до неї.

Відмінність між цими моделями полягає у змісті дискусій. У моделі «Порту-Алегрі, адаптована для Європи» обговорюються насамперед конкретні інвестиційні проекти, тоді як дискусії щодо загальних напрямів діяльності органів публічної влади, таких як розвиток житлово-комунального господарства,

освіти, захист навколишнього середовища тощо, перебувають у центрі взаємодії з організованими інтересами. Відрізняються також і підходи до врахування пропозицій громадян. У першій моделі місцева влада перебуває під значним тиском щодо виконання прийнятого рішення, громадянам надається фактична спроможність вплинути на формулювання колективного рішення. Як і у випадку Бразилії, ця модель містить формули розподілу коштів, однак згідно з іншими критеріями, оскільки можуть використовуватися такі показники: кількість отримувачів соціальної допомоги у районі, ступінь залучення громадян до реалізації пропонованих проектів. У моделі «Участь організованих інтересів» правила можуть мати більш неформальний характер, що перетворює обговорення у своєрідний консультаційний процес.

Перевагою обох моделей є створення сприятливих умов для якісного процесу деліберативної участі. Учасники обговорюють проблеми не лише під час великих зібрань, але й на менших за розміром форумах, комітетах чи радах делегатів. У таких умовах можливе проведення глибоких і конкретних дискусій, що дають змогу розробити деталізовані пропозиції для вирішення проблем. Є випадки, коли учасники таких обговорень готували технічні завдання про переоснащення шкіл чи експертні пропозиції щодо кращої інтеграції меншин. Основним недоліком обох моделей є необхідність проведення комплексної модернізації усієї системи управління для максимально ефективного використання інструментів бюджету участі. Крім того, можлива поява потенційних конфліктів між окремими громадянами та організованими інтересами.

Що стосується другої характеристики – джерел фінансування, то третя (фонди громад – автономний орган) і четверта (публічно-приватні переговори – спонсорівання підприємцями) моделі досить рідко зустрічаються в Європі. Тим не менше, вони можуть слугувати хорошою основою для подальшого розвитку бюджету участі, насамперед у Великій Британії та Східній Європі. В обох моделях присутні фонди для інвестицій чи проектів у соціальній, екологічній і культурній сферах. Такий фонд існує у британському Брайтоні та польському Плоцьку. Іншою особливістю цих моделей є те, що такі фонди досить незалежні від муніципального бюджету, оскільки лише частина їхніх фінансових ресурсів надходить від органів місцевого самоврядування. Відповідно, місцева рада не має остаточного слова у прийнятті чи відхиленні певних пропозицій, оскільки радше спеціальний комітет, комісія або ж збори делегатів визначають пріоритети. Організовані групи, такі як місцеві чи громадські асоціації та НУО, перебувають у центрі обох процедур, однак бізнес виключений із третьої моделі і відіграє провідну роль під час публічно-приватних переговорів. Якість обговорення ініціатив у цих моделях можна вважати досить хорошою, оскільки в їх рамках проводиться кілька зустрічей із високим рівнем організації.

У разі публічно-приватних переговорів частина коштів надходить від приватних підприємців або ж міжнародних організацій-донорів. Це дає можливість приватному спонсору впливати на хід дискусій, тоді як громадяни, які є реципієнтами коштів фонду, відіграють другорядну роль. Ця модель виникає у ситуаціях, коли міжнародні актори намагаються залучити групи громадян чи НУО до публічно-приватного партнерства. Поєднання сильних традицій місцевої участі з ідеями Порту-Алегрі призвело до поширення моделі «Фонд громади» на рівень міста. Фінансування надається згідно із правилами фонду громади без урахування позицій підприємців через особливі програми на конкретні цілі, наприклад, на відродження міста. При цьому основний акцент зазвичай робиться на захисті соціально обездолених груп. Так, у 2004 р. фонд бюджету участі у британському місті Брайтон був спрямований виключно на підтримку депресивних районів. Більше того, учасники ідеальної моделі «Фонд громади» реалізують проекти самостійно або ж, за необхідності, за результатами переговорів між публічними і приватними групами.

До переваг моделі «Фонд громади» необхідно віднести його незалежність від політичної кон'юнктури, оскільки вплив муніципалітету на процес розподілу фінансових коштів є мінімальним, навіть якщо він робить внески у цей фонд. У моделі «Публічно-приватні переговори» вплив приватних інвесторів залежить від розміру їх внеску, однак радикальний перехід до впровадження більшої соціальної справедливості є неможливим.

При цьому фонд громади надає нові можливості для бюджету участі завдяки поєднанню з національними та загальноєвропейськими програмами підтримки і розвитку відсталих районів або соціально незахищених мешканців. До переваг третьої і четвертої моделей потрібно віднести максимальне залучення громадян, оскільки ті, хто бере участь у визначенні пріоритетів для фінансування, згодом займаються реалізацією затверджених проектів.

Третя характеристика європейських бюджетів участі полягає у переважно консультаційному характері прийнятих рішень. Яскравим свідченням цього є п'ята («Наближення участі») та шоста («Консультації з публічних фінансів») моделі, у яких рішення мають виключно консультативний характер. При цьому «Наближення участі» найчастіше практикується у Франції, а «Консультації з публічних фінансів» – у Німеччині. Інакше кажучи, результати обговорення підсумовуються відповідним органом місцевого самоврядування, а не безпосередньо громадянами. На відміну від розглянутих вище моделей, учасники не повинні голосувати чи визначати пріоритетність проектів. Швидше 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 мають жодних соціальних цілей і не застосовують жодних критеріїв у розподілі публічних коштів. Ще однією спільною рисою є те, що колективні організації (НУО, різноманітні асоціації та об'єднання) майже не відіграють ролі у процедурі. Участь відбувається під час відкритих зустрічей, на які запрошуються громадяни через оголошення у засобах масової інформації, листи-запрошення або особисті контакти. У Німеччині та у деяких містах Франції учасники можуть залучатися на основі довільного вибору з реєстру виборців, за результатами якого конкретні особи отримують персональне запрошення від мера відвідати громадянський форум.

Ці моделі відрізняються між собою за походженням. Так, модель «Наближення участі» часто покладається на наявні механізми участі, такі як фонди районів, які разом із бюджетом участі утворюють єдине ціле. Модель «Консультації з публічних фінансів» перебуває під значним впливом учасницьких тенденцій, що характерні методам Нового державного управління. У Німеччині вона була запозичена у новозеландського міста Крістчерч і лише згодом вплив бразильського досвіду сприяв появі змішаних моделей. Модель «Наближення участі» переважно включає райони міста та пов'язана з інвестиціями у ці території. На рівні міста ця модель уже має справи не з інвестиціями, а з визначенням загальних цілей розвитку урбанізованої громади. Зазначимо, що термін «наближення» має два значення. З одного боку, він стосується географічної близькості – організації кількох зустрічей у межах міського району, а не лише поодиноких зборів для усього міста. З іншого боку, цей термін передбачає близький контакт між керівництвом муніципалітету та громадянами. Виходячи саме з такого розуміння, у французькому місті Бобіньї відкриті зустрічі між мером і мешканцями організуються двічі на рік, щоб вислухати думки і побажання останніх.

Модель «Консультавання з публічних фінансів» насамперед і переважно має справу з підвищенням прозорості фінансових питань міста. Інформація про бюджет поширюється через брошури, Інтернет та прес-релізи. На території Європейського континенту зустрічаються дві версії цієї моделі. У більш поширеному варіанті публічні послуги і сфери відповідальності муніципалітету представлені, наприклад, надходженнями та видатками на бібліотеки, басейни, ясла, прибирання вулиць, каналізацію чи утилізацію сміття тощо. Громадяни можуть висловлювати свої побажання на відкритій сесії чи спеціальному форумі. Другий варіант спрямований на збалансування бюджетного дефіциту. У німецькому місті Емсеттен у 2002 р. бюджетний процес передбачав низку варіантів збалансування міського бюджету: зниження затрат на персонал та поточних видатків, зменшення добровільних зобов'язань, збільшення податків та зборів

тощо. Відповідаючи на запитання, кожен учасник міг запропонувати власне бачення бюджетної політики з урахуванням перелічених варіантів, а остаточне рішення приймалося після підрахунку голосів. Якість обговорення у цій моделі доволі низька, оскільки переважно практично немає часу для детального розгляду пропозицій учасників. Набагато кращі показники у цьому плані має модель «Наближення участі», оскільки громадяни іноді працюють у малих групах, що регулярно зустрічаються протягом тривалого часу.

Модель «Консультавання з публічних фінансів» цікава з огляду на те, що є частиною загальної тенденції до модернізації місцевої бюрократії, навіть якщо взаємодія із громадянами зводиться до однієї-двох зустрічей на рік, які можуть і не мати особливого впливу. Більше того, активізація взаємодії із громадянами є однією зі складових частин адміністративної реформи, яка безпосередньо не спрямована на вирішення соціальних проблем та посилення демократичної легітимності. Модель «Наближення участі» може передбачати дискусії між громадянами та членами ради, але майже не має модернізаційного впливу на міському рівні. В обох моделях підзвітність є низькою з огляду на процедуру реалізації пропозицій та слабкість громадянського суспільства.

Отже, різноманітність європейського досвіду запозичення бюджету участі зумовлена не лише особливостями конкретної країни, а й його походженням. Країни Європи мали змогу обирати між двома варіантами цього механізму залучення громадян: бразильським, орієнтованим насамперед на досягнення ідеалів соціальної справедливості, та новозеландським, породженим впровадженням ринкових методів у діяльність органів публічного управління під впливом концепції Нового державного управління. Виходячи із трьох ключових характеристик бюджету участі, можна виділити шість основних моделей: 1) за колом залучених осіб (пересічні громадяни (модель «Порту-Алегрі, адаптована для Європи») або ж певні об'єднання – НУО, профспілки, громадські рухи тощо (модель «Участь організованих інтересів»)); 2) за джерелами фінансування (автономний орган (модель «Фонд громад») чи внески підприємців (модель «Публічно-приватні переговори»)); 3) за характером рішень, прийнятих під час обговорень (обов'язковий чи консультативний (моделі «Наближення участі» та «Консультації з публічних фінансів»)).

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. The future approach to EU budget support to third countries. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and social committee and the Committee of the regions [Electronic resource]. – Access mode : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52011DC0638>.
2. Sintomer I. Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges / I. Sintomer, C. Herzberg, A. Rocke // International Journal of Urban and Regional Research. – 2008. – Vol. 32. – № 1. – P. 164–178.