

Отримано: 01 червня 2017 р.

Прорецензовано: 06 червня 2017 р.

Прийнято до друку: 14 червня 2017 р.

galynaleshuk@gmail.com

DOI: 10.25264/2311-5149-2017-5(33)-67-71

Лещук Г. В. Партиципаторна модель інвестиційного розвитку інфраструктури регіону / Г. В. Лещук // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»: науковий журнал. – Острог: Вид-во НУ«ОА», червень 2017. – № 5(33). – С. 67–71.

УДК: 330.322.54

JEL-класифікація: R11, R58, O21

Лещук Галина Василівна,

кандидат економічних наук, доцент кафедри економіки та підприємництва,
Прикарпатський інститут імені Михайла Грушевського Міжрегіональної академії управління персоналом

ПАРТИЦИПАТОРНА МОДЕЛЬ ІНВЕСТИЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ІНФРАСТРУКТУРИ РЕГІОНУ

У статті досліджено теоретико-методологічні засади партиципаторного бюджетування із визначенням принципів, інструментів та механізму застосування. Запропоновано партиципаторну модель інвестиційного розвитку інфраструктури регіону, яка містить засади диверсифікації ресурсів, прав та обов'язків місцевої влади й територіальних громад, врахування громадського зацікавлення та суспільного значення, що сприятиме визначенню пріоритетних регіональних проектів, зменшенню диспропорцій в регіональному й інвестиційному розвитку та збереженню просторової різноманітності в економічному просторі регіону.

Ключові слова: розвиток, інфраструктура, регіон, партиципаторний бюджет, модель.

Лещук Галина Васильевна,

кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и предпринимательства,
Прикарпатский институт имени Михаила Грушевского Межрегиональной академии управления персоналом

ПАРТИЦИПАТОРНА МОДЕЛЬ ІНВЕСТИЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ІНФРАСТРУКТУРИ РЕГІОНА

В статье исследованы теоретико-методологические основы партиципаторного бюджетирования с определением принципов, инструментов и механизма применения. Предложено партиципаторную модель инвестиционного развития инфраструктуры региона, которая содержит основы диверсификации ресурсов, прав и обязанностей местной власти и территориальных общин, учета общественного интереса и общественного значения, что будет способствовать определению приоритетных региональных проектов, уменьшению диспропорции в региональном и инвестиционном развитии и сохранению пространственного разнообразия в экономическом пространстве региона.

Ключевые слова: развитие, инфраструктура, регион, партиципаторный бюджет, модель.

Halyna Leshuk,

PhD in Economics, Associate Professor, Department of economy and entrepreneurship,
M. Hrushevskii Transcarpathian institute of Interregional Academy of Personnel Management

PARTICIPATORY MODEL FOR THE REGION INFRASTRUCTURE INVESTMENT DEVELOPMENT

This article deals with theoretical and methodological basics of the participative budgeting incorporating the definition of the principles, tools and mechanisms of its application. The author proposes the participatory model for the regional infrastructure investment development. This model contains the foundations of the resources diversification, the rights and the responsibilities of the local authorities and territorial communities; it takes public interest and public importance into account. The author concludes that this model will contribute to the identification the regional priority projects and reduce the disproportions in regional investment development as well it will contribute to preservation of the spatial diversity in the economic space of the region.

Key words: development, infrastructure, region, participative budgeting, model.

Постановка проблеми. Розвиток інфраструктури регіонів України є одним із найважливіших пріоритетів модернізації сучасної економіки, оскільки формуються базисні засади ефективної реалізації економічних процесів та зв'язків між суб'єктами господарювання на всіх рівнях управління.

Саме сектор інфраструктурного забезпечення створює підґрунтя для оптимізації просторово-галузеві структури регіональної відтворювальної системи завдяки погодженому росту інфраструктурних секторів і ефективного використання регіонального економічного простору та його ресурсів [1].

Сучасні концепції та програми регіонального розвитку свідчать про необхідність вирішення двох основних напрямів: стимулювання та залучення інвестицій в економічний простір регіонів України, а

також модернізація й трансформація адміністративно-територіального управління регіонами. Одним із можливих шляхів вирішення наведених проблем є імплементація партиципаторного (англ. participate – «брати участь») підходу, тобто налагодження системного діалогу між органами місцевого самоврядування і громадськістю; підвищення рівня залучення мешканців територіальної громади до процесу ухвалення рішень щодо розвитку території; вирішення нагальних проблем життєдіяльності територіальної громади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Грунтовний аналіз наукової літератури свідчить про значні напрацювання щодо стратегій та підходів розвитку інфраструктурного комплексу, проте слід виокремити певні суперечливі питання, зокрема [2, с. 9]: зростання інфраструктурного потенціалу сприяє економічному розвитку загалом, зокрема підвищуючи продуктивність праці; недостатній розвиток інфраструктури гальмує відновлювальні процеси та значно зменшує потенційні можливості соціально-економічного росту регіону (країни); стан інфраструктурного комплексу не здійснює істотного впливу на економічний розвиток загалом.

Водночас численні закордонні наукові напрацювання щодо питань удосконалення розвитку територій спрямовані на застосування партиципаторного бюджету як бюджету, створеного за участі громадян, тобто розподіл частини бюджету громади за допомогою комісії, що складається з обраних у результаті жеребкування мешканців громади й посадовців. Партиципаторний бюджет – це демократичний процес, що передбачає надання громадянам (зокрема й тим, які формально не мають громадянства) права розподілу частини коштів із міського бюджету або іншого бюджету, який їх стосується [3–5].

Партиципаторний бюджет є механізмом, який передбачає найвищий рівень участі громадян – це інструмент, який дозволяє громадянам фактично брати участь у прийнятті рішень щодо призначення частини коштів із місцевого бюджету. Його реалізація може відбуватись на різних адміністративних рівнях: починаючи з регіону загалом, містах, і завершуючи мікрорайонами або житловими масивами [6].

Професор В. П. Писаренко [7] партиципаторний бюджет (Participatory Budget) визначає як місцевий бюджет, розроблений і затверджений за участю громадськості, це фінансовий план спільного управління, здійснюваного громадянами та місцевими органами влади.

Основна мета партиципаторного бюджетування полягає в залученні мешканців до процесу управління містом або регіоном, а також використання в цих моментах елементу обговорення, тобто дискусій у широкому колі учасників спільноти, які є «експертами своєї справи», знають свої потреби і долучаються до розмови про пріоритети громади з перспективи її спільного блага. Правильно спланований та запроваджений процес партиципаторного бюджетування має всі шанси стати тим інструментом, завдяки якому мешканці зможуть відчувати реальну свідповідальність за життя своїх територіальних громад. Процес партиципаторного бюджетування містить у собі цілий ряд принципів та цінностей, завдяки яким відбувається справжнє спільне визначення мешканцями форми місцевої громади і які є виразом інноваційного та відкритого способу мислення щодо розвитку громади.

Мета і завдання дослідження. Мета дослідження ґрунтується у визначенні теоретико-методологічних засад партиципаторного бюджетування із виокремленням принципів, інструментів та механізму застосування. Завдання дослідження спрямовані на розроблення партиципаторної моделі інвестиційного розвитку інфраструктури регіону, яка повинна містити засади диверсифікації ресурсів, прав та обов'язків місцевої влади й територіальних громад, урахування громадського зацікавлення та суспільного значення.

Виклад основного матеріалу. Функціонування інфраструктурного комплексу, формування і становлення якого історично пов'язано з розвитком продуктивних сил і територіальним поділом праці, об'єктивно обумовлено потребами населення, промислового і сільськогосподарського виробництва та наявністю підприємницьких структур загалом. Сьогодні вже незаперечним є факт прямої залежності ефективності суспільного виробництва від рівня розвитку інфраструктури, оскільки належний стан інфраструктури, її розвинута мережа є фактором інвестиційної привабливості регіону та притоку робочої сили.

У світовій практиці застосування партиципаторного бюджетування є достатньо тривалим. Загалом у Латинській Америці, Європі, США та Китаї така практика охоплює понад 250 міст. У 80-х роках ХХ століття в Порту-Алегрі було сформовано міські асамблеї, що вирішували поширені проблеми бразильських муніципалітетів, пов'язані з освітою та охороною здоров'я. У Європі подібні проекти з'явилися в 90-х роках минулого століття. На початок ХХІ століття ця практика набула поширення в кількох європейських країнах – найбільш активно проекти запроваджували Німеччина та Іспанія.

Партиципаторне бюджетування є демонстрацією прямого демократичного підходу до бюджетування і створює можливості громадянам бути більш поінформованими щодо бюджетного процесу та регіональних інвестиційних проектів, брати безпосередню участь у ньому і впливати на рішення щодо розподілу бюджетних ресурсів. Цей вид бюджетування забезпечує також більшу прозорість бюджетного процесу і підвищує відповідальність службовців за виконання бюджету. У представників груп меншості з'являється краща можливість бути почутими і впливати на життєво важливі для них рішення. Водночас

головним недоліком партиципаторного бюджетування є підвищення ризику прихованого домінування в цьому процесі представницьких груп, що захищають інтереси вузького кола зацікавлених осіб (правлячої еліти, олігархів, окремих політичних партій, громадських організацій тощо). Концептуальні детермінанти партиципаторного бюджетування розвитку регіону виокремлено в таблиці 1.

Узагальнено механізм імплементації партиципаторного бюджетування сприяє: територіальній громаді брати безпосередню участь у розподілі частини міського бюджету, спільно визначаючи напрями розвитку регіону та пріоритетні інвестиційні проекти; представникам громадських організацій та органів місцевого самоврядування отримати практичні навички модерування зустрічей з громадянами та впровадження соціальної діагностики партиципаторного бюджетування; посадовим особам структурних підрозділів виконавчого комітету/виконавчих органів міських (сільських, селищних) рад отримати детальну інформацію щодо концепції партиципаторного бюджетування та переваг її запровадження.

Ж. А. Белец позитивними аспектами запровадження механізму «партиципаторного бюджету» вважає: поліпшення інформування населення щодо планів і намірів органів місцевого самоврядування; раціоналізація заходів та дій; зростання рівня задоволення діями органів місцевого самоврядування; зростання рівня довіри мешканців до органів влади; уникнення соціальних конфліктів; підвищення громадянської освіти [11].

В Україні експериментальне впровадження бюджету участі розпочалося лише з середини 2015 року в Чернігові, Черкасах і Полтаві в межах реалізації Проєкту «Партиципаторний бюджет – можливості для підвищення громадської активності і встановлення належного партнерства з органами влади» [12].

Таблиця 1.

Концептуальні детермінанти партиципаторного бюджетування розвитку регіону*

Основні положення	Трактування
Принципи	Результати процедури є обов'язковими до виконання; прозорість та відкритість процедури; відкритий та інклюзивний процес; забезпечення простору для обговорення (дебатів) за участю мешканців; підтримка активності мешканців; стратегічне (довгострокове) мислення.
Напрями	Ефективний перерозподіл фінансових ресурсів на користь найбільш вразливих верств населення; створення нових відносин між муніципалітетами та громадянами (тобто нова форма управління); перебудова соціальних зв'язків і соціальних інтересів; запровадження нової демократичної культури і заохочення активного громадянства.
Умови	Предметом обговорення є напрями фінансування місцевого бюджету та його обсяг; ефективний розподіл видатків; процес формування бюджету відбувається на постійній основі; наявність бюджету розвитку; забезпечення безпосередньої участі членів громади у формуванні бюджету; забезпечення зворотного зв'язку, інформування жителів про результати прийняття рішень щодо витрачання бюджету участі; надання звітів про діяльність за видатками бюджету в режимі нон-стоп.
Методи	Безпосередньо спрямовані на залучення громадян до процесу прийняття рішень; передбачають навчання та інформування громадян.
Інструменти	Функціонування робочої групи з представників громадськості та органів місцевого самоврядування; процес соціальної мобілізації; проведення глибокого дослідження проблем і потреб громад шляхом обговорення на спеціальних зустрічах і форумах із використанням інтерактивних форм обговорення; визначення напрямів використання місцевих коштів партиципаторного бюджету, підготовка заявок для фінансування відповідно до потреб територіальної громади; презентація заявок за ієрархією, розроблення критеріїв оцінювання, відбір пропозицій; збір пріоритетних заявок у єдину бюджетну пропозицію, затвердження місцевих бюджетів.

* Сформовано на основі джерел [8; 9, с. 309; 10].

Відповідно до Плану заходів із виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [13] розроблено інтегровану інформаційно-аналітичну систему «Прозорий бюджет» [14] із метою забезпечення прозорості використання публічних коштів та оприлюднення інформації для суспільства.

Функціонування інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет» повинно сприяти підвищенню бюджетної грамотності, участі громадськості в бюджетному процесі, відкритості та прозорості бюджету, доступності до інформації про публічні кошти та їх ефективне використання, посиленню громадського контролю у сфері бюджету [14].

Таким чином, перевагами функціонування партиципаторного бюджету є: покращення інформування громадян щодо планів та намірів місцевої влади; краще розуміння місцевою владою потреб громадян; більш чітке визначення пріоритетів; можливість прийняття нових рішень, котрі запропоновані громадянами; заощадження коштів і часу в контексті зменшення кількості протестів та заперечень громадян; отримання громадянами нових компетенцій та формування демократичних позицій, що виникають у зв'язку з участю в суспільному житті; формування нових громадських лідерів та зміна ставлення місцевої влади [15].

На основі проведеного аналізування теоретично-методологічних засад партиципаторного бюджетування запропоновано модель розвитку інфраструктури регіону (рис. 1). Імплементация партиципаторної моделі (public value) інвестиційного розвитку інфраструктури регіону повинна сприяти диверсифікації ресурсів та обов'язків місцевої влади до територіальних громад, а від так і визначення пріоритетності реалізування регіональних інвестиційних проектів.

Концептуальними принципами такої моделі розвитку регіону є збільшення прав і обов'язків територіальної громади, яка прагне зменшити надмірні диспропорції в доступності державних послуг, що сприятиме збереженню просторової різноманітності в суспільних структурах та інфраструктурах державних послугах. Сутністю партиципаторної моделі (public value) інвестиційного розвитку інфраструктури регіону пропонується вважати багатосторонню систему і багатоаспектні відносини між організаторами й виконавцями розвитку інфраструктури: членами територіальної громади, підприємцями, державними установами, громадськими організаціями і зацікавленими групами, котрі входять у територіальне партнерство, котре прагне і ставить собі за мету економічний і соціальний розвиток економічного простору регіону.



Рис. 1. Партиципаторна модель (public value) інвестиційного розвитку інфраструктури регіону

Саме тому відносини між учасниками партнерства створюють складну і багатогранну систему відповідальності за результати розвитку інфраструктури і державних послуг. Слід відзначити, що важливе

значення в управлінні партиципаторної моделі (public value) інвестиційного розвитку інфраструктури регіону є вміння юридичних осіб (підприємців, інвесторів) організувати територіальний розвиток у сукупності спільних цілей та ідей (інвестиційних проектів), спрямованих на розв'язання проблем, котрі важливі для всієї територіальної громади.

Найважливішою ознакою партиципаторної моделі (public value) інвестиційного розвитку інфраструктури регіону є саме суспільна цінність (public value), що представляє принципово інший рівень формування потреб територіальної громади, ніж загальний підхід потреб регіону з позиції одержувачів і надавачів державних послуг (транспорту, дорожнього забезпечення, комунікацій, очисних споруд тощо). Суспільна цінність – це цінність, яка створена як державними послугами, так і нормами права й регулювання сприяє формуванню цілей, тобто результатів і впливу на інфраструктуру регіону і все спрямовується на задоволення потреб територіальної громади, економічний, соціально-культурний розвиток, а також на суспільну й економічну згуртованість. Фундаментом партиципаторної моделі (public value) інвестиційного розвитку інфраструктури регіону є те, що реалізування колективних і індивідуальних інтересів територіальної громади не може відбуватися завдяки сусіднім спільнотам і за межами локальної державної зацікавленості.

Висновки. Отже, моделювання процесів регіонального розвитку має включати розробку інституційно-економічного механізму, що передбачає впровадження державно-громадських і державно-підприємницьких ініціатив на принципах синхронізації дій, субсидіарності та партиципативного партнерства щодо ефективного використання фінансово-економічних важелів державної регіональної політики. Саме тому партиципаторний підхід у моделюванні інвестиційного розвитку інфраструктури регіону сприяє від моменту формування громадського зацікавлення та суспільного значення чітко визначати учасників, їх права та обов'язки, пріоритетні інвестиційні проекти регіону, форми фінансування та напрямки розвитку економічного простору регіону.

Література:

1. Формування моделі економічного розвитку України у післякризовому світі : аналіт. доп. / [Я. А. Жаліло, Д. С. Покришка, Я. В. Белінська та ін.]. – К. : НІСД, 2014. – 116 с. – (Сер. «Економіка», вип. 14).
2. Barro R., Sala-Martin X. Economic growth and convergence across the United States. NBER Working Paper, 1990. – №3419.
3. Baiocchi G. Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory / G. Baiocchi // *Politics and Society*. – 2001. – № 29 (1). – P. 43–72.
4. Wampler B. A Guide to Participatory Budgeting [Електронний ресурс] // Paper presented at the third conference of the International Budget Project / B. Wampler. – 2000. – November 4–9. – Режим доступу : <http://www.internationalbudget.org/cdrom/papers/systems/ParticipatoryBudgets/Wampler.pdf>.
5. Participatory Budgeting / Ed. A. Shah. – Washington: The World Bank, 2007. – 269 p.
6. Więcej informacji o przebiegu tego procesu, realizowanego przez Fundację Pole Dialogu i Dom Kultury Śródmieście w ramach projektu «Podzielmy się kulturą», można znaleźć na stronie <http://www.poledialogu.org.pl/projekt/kultura-w-srodmiesciu>.
7. Писаренко В. П. Впровадження партисипативного бюджету [Електронний ресурс] / В. П. Писаренко // Вісник Полтавської державної аграрної академії. – 2016. – № 1–2. – С. 51–54. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/VPDAA_2016_1-2_12.
8. Котіна Г. М. Альтернативні технології бюджетного забезпечення територіального розвитку: імплементація світового досвіду у вітчизняну практику / Г. М. Котіна, М. М. Степура, А. Ю. Багюта // *Інвестиції: практика та досвід*. – 2015. – № 24. – С. 84–88.
9. Голинська О. Забезпечення участі громадян у бюджетному процесі засобами державного управління / О. Голинська // *Зб. наук. пр. «Ефективність державного управління»*. – 2008. – Вип. 16/17. – С. 305–315.
10. Стандарти процесів партиципаторного бюджетування в Польщі. – 2-е вид., випр. – Варшава : Фондація Лабораторія суспільних досліджень та інновацій «Сточня». – 2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rauci.org/upload/files/standardy_budzetow_wydanie%20П-3.pdf.
11. Белец Ж. А. Партиципаторне бюджетування як інноваційний демократичний інструмент участі громадян в управлінні справами територіальних громад / Ж. А. Белец. // *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. – 2016. – № 1. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_21.
12. Проект «Партиципаторний бюджет – можливість для підвищення громадської активності і встановлення належного партнерства з органами влади» [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.rauci.org/open_project.php?id=22.
13. План заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2132015-%D1%80>.
14. Концепція створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/92-2016-%D1%80#n8>.
15. Мартеля Б. Громадянська активність на прикладі партиципаторного бюджету [Електронний ресурс] / Борис Мартеля, Юстина Півко. – Режим доступу : <http://www.rauci.org/files/gappb.pdf>.