

vanced measures to neutralize information threats, maintaining a transparent and effective dialogue with key target audiences.

Key words: political crisis, informational politics, hybrid war, information security.

УДК 323.2

К. Є. ІЩЕЙКІН

ДОСВІД КАНАДИ У РЕАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТУ УЧАСТІ

З'ясовано вплив рівня розвитку інфраструктури, культурної і мовної багатоманітності громадян, неолиберальних реформ, децентралізації та соціально-економічної поляризації на модель і зміст бюджету участі, що впроваджується у Канаді. На прикладі Монреалю, одного з найбільш децентралізованих міст світу, та Торонто розглянуто практику реалізації механізмів учасницької демократії у цих містах.

Ключові слова: бюджет участі, місцеве самоврядування, децентралізація, неолибералізм, демократія участі.

Ищейкин К. Е. Опыт Канады в реализации бюджета участия

Установлено влияние уровня развития инфраструктуры, культурного и языкового многообразия граждан, неолиберальных реформ, децентрализации и социально-экономической поляризации на модель и содержание бюджета участия, внедряемого в Канаде. На примере Монреаля, одного из наиболее децентрализованных городов мира, и Торонто рассмотрена практика реализации механизмов демократии участия в этих городах.

Ключевые слова: бюджет участия, местное самоуправление, децентрализация, неолиберализм, демократия участия.

Ishcheikin Kostantyn. Canadian experience in implementation of participatory budgeting

The influence of infrastructure development, cultural and linguistic diversity of citizens, neoliberal reforms, decentralization and socio-economic polarization on the model and content of the participation budget implemented in Canada is defined. On the example of Montreal, one of the most decentralized cities in the world, and Toronto, the practice of implementing participatory democracy mechanisms in these cities is considered.

Key words: participation budget, local government, decentralization, neo-liberalism, participation democracy.

Останнім часом бюджет участі (БУ) набирає дедалі більшої популярності у всьому світу як один з інструментів демократії участі. До його переваг можна віднести те, що він:

– розширює політичну участь. Порівняно з виборами значно більша кількість населення може брати участь у цьому процесі: так у багатьох містах Північної Америки будь-хто, кому виповнилося 14 років і проживає на території даної громади, може брати участь у БУ, незважаючи на їх статус громадянства;

– посилює зв'язок між органами публічної влади і мешканцями. На відміну від інших державних програм він залучає громадян до участі у бюджетному процесі і з'ясовує потреби мешканців, зміцнюючи довіру управлінських органів;

– слугує школою і громадянської освіти. Процес БУ дає можливість громадянам дізнатися про особливості управлінських процесів, повноваження і ресурси, доступні органам публічної влади; взяти участь у прийнятті колективних рішень;

– підвищує обізнаність громадян про особливості бюджетного процесу.

Одним з найбільших недоліків БУ є значні часові затрати, щоб громадяни змогли брати результативну участь у цій процедурі. Водночас учасницький процес не може гарантувати рівність усіх учасників, оскільки деякі голоси звучать голосніше, ніж інші¹. Крім того, прийняті таким чином колективні рішення можуть бути несправедливими і нелегітимними через зловживання з боку осіб, які представляють органи публічної влади. Ті, хто беруть участь можуть не отримувати вигоди від процесу і рішень, що часто приймаються за закритими дверима. До того ж БУ може використовуватися урядом чи елітами для задоволення власних інтересів. Ще один недолік такого учасницького процесу полягає у тому, що учасники зосереджують увагу на коротко- чи середньострокових публічних проектах, що може ускладнити обговорення довшострокових цілей розвитку міста². Досить типовою є ситуація, коли учасники зацікавлені насамперед в інфраструктурних проектах, а не забезпеченні своїх культурних, мовних потреб тощо.

Після старту БУ у Бразилії він поширився у більш ніж у 1500 містах світу³ та набув особливостей з урахуванням контексту, в якому він ініціювався і впроваджувався.

Бюджет участі у Північній Америці⁴

	Місто	Роки	Щорічний обсяг фінансування, дол.	Щорічна кількість учасників
США	Нью-Йорк (24 з 51 району)	2011-	25 млн. (1-2 млн. кожен)	18576
	Нью-Йорк (Коледж Брукліна)	2012-2013	20 000	600
	Чикаго (3 з 50 адміністративних районів)	3 2009	3 млн. (1 млн. кожен)	4154
	Вальйо	3 2012	2,4 млн.	4431
	Сан-Франциско (3 з 11 районів)	3 2013	460,000 (100-260,000 кожен)	2261
	Бостон	3 2014	1 млн.	2000
	Сент-Луїс (1 з 28 районів)	3 2013	100 000	736
Канада	Торонто (компанія Toronto Community Housing)	3 2001	5 млн.	-
	Монреаль	2006-2008	1,5 млн.	-
	Гвелф (Neighbourhood Support Coalition)	3 1999	250 000	-
	Ванкувер (початкова школа Ріджвю)	2005	2000	-

Можна виділити низку особливостей бюджету участі у канадському контексті⁵. На відміну від Латинської Америки канадські міста краще розвинені в інфраструктурному плані та відрізняються більшою різноманітністю між мешканцями. Канадські органи місцевого самоврядування мають менше правової автономії, а неоліберальна реформа та децентралізація надають їм ще менше повноважень та ресурсів. Соціальна та економічна нерівність у Канаді зростає, тому різноманітні соціально-політичні

рухи, громадяни та чиновники шукають нових способів розподілу ресурсів, щоб полегшити бідність, зміцнити демократичні інститути та розширити практику участі громадян у вирішенні місцевих проблем.

Найбільш очевидною відмінністю між Латинською Америкою і Канадою у ході реалізації БУ є добре розвинена інфраструктура останньої. У Латинській Америці багато людей зацікавилися розподілом бюджетних коштів для того, щоб домогтися ремонту доріг, покращення водовідведення, кращого фінансування закладів охорони здоров'я тощо. У Канаді більшість громадян уже забезпечена базовими потребами, тому мешканці та чиновники мають різну мотивацію до впровадження БУ.

Значна культурна та мовна різноманітність громадян Канади вимагає більшого акцентування уваги на залученні представників усіх соціальних, етнічних, мовних, релігійних тощо груп. Така гетерогенність має як негативні, так і позитивні наслідки. Негатив проявляється у труднощах з проведенням дискусій та переговорів між мешканцями, які мають різні культурні уподобання та ще й говорять різними мовами. Щоб громадяни навчалися демократії, вони повинні мати можливість практикувати демократичні процедури на регулярній основі. БУ може слугувати такою ареною для мешканців з різних соціальних груп, сприяючи обізнаності з особливостями управлінських процесів, пропагуючи толерантність та допомагаючи приймати колективні рішення, що стосуються добробуту кожного. Водночас численні діаспори полегшують комунікацію із зовнішнім світом, уможлиблюючи ефективніше вивчення і запозичення зарубіжного досвіду БУ. Крім того, мешканці потребують розгалуженої структури надання соціальних послуг, здатної задовольнити їх мовні, культурні, релігійні потреби тощо, що можна вирішити у рамках БУ. Це також сприяє залученню до спільних обговорень мешканців без огляду на їх статус та наявність громадянства.

Обмежена автономія органів місцевого самоврядування також може розглядатися і як перевага, і як перешкода. Підпорядковані провінціям органи місцевого самоврядування не мають жодних конституційних повноважень і лише кілька можливостей для отримання доходів. Міста виживають насамперед за рахунок обме-

женого переліку податків та грантів від регіонального, провінційного та федерального рівнів.

Оскільки міста не мають значної фінансової і правової автономії для внесення радикальних змін до бюджету, мешканці майже не зацікавлені брати участь у бюджетному процесі на місцевому рівні. У зв'язку з цим муніципалітети активно лобіюють ідеї збільшення своєї автономії та фінансування на провінційному і федеральному рівнях. Таким чином міста змушені залучати мешканців до бюджетного процесу, щоб продемонструвати підтримку громадянами ідей передачі більших повноважень та ресурсів на місцевий рівень. Така ригідність місцевих бюджетів також змушує прихильників такого механізму участі впроваджувати його в інших органах публічної влади та організаціях.

З 1980-х років реформа в дусі неолібералізму призвела до зміни ролей в системі державного управління, збільшення вимог до органів місцевого самоврядування та зменшення наявних у них ресурсів. Вищі рівні державного управління, ЗМІ, науковці та підприємці дедалі більше заохочують керівництво міст діяти як підприємці. В свою чергу муніципалітети оринковлюються і позиціонують себе як «конкуруючі міста» чи «міських підприємців»⁶. Вони запозичують нові підходи до управління державним сектором, такі як Нове державне управління. Керівництво муніципалітетів таким чином набуває нових ролей, орієнтуючись на збільшення економічної цінності міста як місця для ведення підприємницької діяльності, сприяння розвитку приватного сектора та підприємництва, узгодження державних програм та ініціатив з економічним розвитком. Оскільки міста все більше переймаються створенням кращого середовища для підприємництва, то це ускладнює обґрунтування необхідності впровадження програм, спрямованих на соціальну інтеграцію, рівність чи участь громадян.

Реформа у дусі неолібералізму залишила органи місцевого самоврядування з більшими потребами міст та меншими ресурсами для їх задоволення. Виправдовуючись податковими обмеженнями, федеральне та провінційне керівництво зменшило перелік послуг, які вони надають містам. Таке скорочення змусило мешканців міст стикнутися із значними проблемами у задоволенні базових потреб, як комунальні послуги, дитсадки, охорона здоров'я тощо. Водно-

час вищі рівні державного управління зменшили обсяг трансферів та фінансування муніципалітетам, приватизувавши надання низки публічних послуг. У результаті міста мають менше можливостей задовольнити потреби мешканців. Вони стикнулися із значним дефіцитом бюджету під зростаючим тиском до поглиблення приватизації, скороченням видатків, та недостатньою кількістю коштів для реалізації нових міських програм⁷.

Зростаюча соціальна та економічна нерівність та поляризація до певної міри була спровокована неоліберальним підходом до управління містом та децентралізацією. Подальше скорочення обсягів публічних послуг найбільше вдарило по мешканцях з низьким рівнем доходів, в той час як від економічного росту найбільше виграли заможні прошарки населення. Як результат кількість заможних городян зросла, однак все більше домогосподарств опускаються нижче межі бідності⁸. Така поляризація часто означає просторову сегрегацію у результаті джентрифікації, оскільки багаті переїжджають у більш престижні райони, а бідні мешканці опиняються у маргінальних передмістях чи етнічних анклавих. Так у Торонто у період 1985-2001 років середній дохід 12 найбідніших районів зменшився на 8%, а у 12 найбагатших виріс на 25%⁹. Найбільше страждають іммігранти: кількість бідних мешканців, які народилися у Канаді, зменшується починаючи з 1980-х років, в той час як кількість іммігрантів з низьким рівнем доходу зростає¹⁰.

У Канаді також досить сильні соціальні рухи, які виступають проти зростаючої нерівності та підтримують широке впровадження механізмів БУ. Недавні місцеві вибори у кількох містах Канади привели до влади політиків, які підтримують ідеї учасницької демократії, що закладає хорошу основу для зміцнення позицій БУ. В окремих випадках соціальні рухи та чиновники намагалися знайти способи «поглиблення демократії».

Отже, відносна заможність, розвинена інфраструктура, культурна та мовна різноманітність, обмежена автономія місцевого самоврядування створюють певні проблеми для участі. Неоліберальна реформа та зростання соціальної та економічної поляризації ще більше обмежує можливості міста та мешканців вплинути на бюджетні рішення. Однак обмеження також відкривають нові можливості для експериментів з БУ. Як проявилися ці особливості

на практиці ми розглянемо в ході аналізу досвіду двох великих міст Канади у запровадженні бюджету участі – Монреалю і Торонто.

Монреаль – найбільше місто провінції Квебек і четверте франкомовне місто у світі. На початку 2000-х років на острові Монреаль існувало близько 20 незалежних муніципалітетів (кожен з яких мав власного мера, міську раду, бюджет, мовну політику тощо), а мерія Монреала контролювала лише частину території. Оскільки ці муніципалітети не виявляли бажання добровільно об'єднатися, вважаючи що набагато краще вирішують місцеві питання, ніж в рамках великого адміністративно-територіального утворення, та, будучи переважно англomовними, побоювалися асиміляції, в 2002 році ці міста були об'єднані примусово. Хоча після 2004 року деяким муніципалітетам було надано право повернути статус міст.

Зазначимо, що впровадження бюджету участі викликало значний спротив з боку основних політичних партій, тому його ініціатори були змушені погодитися на компромісний варіант – реалізувати його на субмісцевому рівні – на рівні міст-районів. Це зумовило інституційну крихіткість нової політичної структури та її обмежений вплив на вищі рівні державного управління.

Показовим є досвід Монреалю у створенні органу для координації участі громадян, що став результатом двох процесів: децентралізації та розвитку моделі багаторівневого управління. Примусове об'єднання в 2002 році муніципалітетів мало неоднозначні наслідки для міста, оскільки призвів до створення міст-районів на сублокальному рівні, що стало результатом децентралізації, та Ради агломерації всього острова на надлокальному рівні, що стало проявом рецентралізації. Ця рада включає мера основного міста, членів міської ради та мерів міст, яким вдалося відстояти свою автономію після примусового об'єднання. Таким чином, така реформа поставила питання про місце громадян у багаторівневому управлінні. З одного боку, завдяки створенню нового сублокального рівня – міст-районів та збереження прямих виборів мера усього Монреалю така реформа місцевого самоврядування на острові зробила Монреаль одним з найбільш децентралізованих міст у світі¹¹. Крім того, 19 містам-районам було

виділено фінансові кошти для здійснення їхніх повноважень, що перебували під їх повним контролем. Ці міста також могли отримувати додаткові кошти за рахунок місцевих податків або спеціальних зборів. З іншого боку Рада агломерації приймала рішення щодо питань, які безпосередньо стосувалися потреб громадян (у тому числі соціальне житло та соціальне забезпечення), хоча її члени не обиралися напряму. Таким чином питання про подальшу демократизацію вищих рівнів державного управління залишається актуальним. Хоча у місцевій пресі піднімалося питання, що Монреаль страждає від інфрадецентралізації (від сильних міст-районів міста) та наддецентралізації (Рада агломерації), однак на сьогодні ця проблема не вирішена.

Що стосується ще одного міста, в якому був впроваджений БУ, – Торонто, то експеримент з бюджетом участі був спрямований насамперед на вирішення питань соціального житла¹², в той час як інше канадське місто – Гвелф виявило інтерес до моделі розвитку громади, в якій зв'язок між інституційною політикою та механізмами участі є більш слабким.

У Торонто найбільший оператор житлового сектору Toronto Community Housing (ТСН), використав БУ, щоб дозволити мешканцям вирішувати як витратити частину бюджету компанії¹³. Процес був започаткований у 2001 році двома компаніями, що надавали комунальні та соціальні послуги: Metro Toronto Housing Company і Toronto Housing Company. Після їх об'єднання в 2002 року утворилася Toronto Community Housing (ТСН), члени ради директорів якої вирішили запровадити механізми участі, надавши мешканцям можливість регулярно впливати на прийняття рішень. У ході першого циклу БУ більше ніж 6 тис. мешканців витратили 18 млн. дол. на 237 проектів ТСН протягом двох років. У 2004-2008 рр. ТСН виділило на ці ініціативи 9 млн. дол. Щороку 60% витрат бюджету ТСН розподілялося між 27 підрозділами компанії виходячи з їх розміру, 20% порівну ділилося між ними, а решта 20% (1,8 млн. дол.) розподілялися на основі рішень, прийнятих мешканцями¹⁴. Оцінка програми 2010 року виявила три основних недоліки процесу, організованого ТСН: неефективне поширення інформації, погана організація зустрічей та брак координації і узгодженості між громадянами та представниками компанії¹⁵.

В 2014 році у 33 районі Торонто був запущений процес бюджету участі з урахуванням наявного досвіду ТСН, моделей Нью-Йорку та Чикаго. Для задоволення потреб мешканців було виділено 500 тис. дол. Однак через особливості фінансування місто не мало змоги контролювати надходження коштів, що утруднювало планування та реалізацію проектів. Наступного року місто Торонто продовжило цей проект ще на три роки і включило ще два райони. У результаті чого відбулося зміна формулювання фінансування, що дало місту посилити контроль за надходженням і витратами коштів. Сьогодні процес керується через Бюро управління містом, що додало узгодженості процедурам БУ. В 2015 році було відібрано 7 проектів загальною вартістю 435 тис. дол. Кожен з трьох районів був залучений до проекту БУ і отримав 150 тис. дол. Описуючи «демократичний кластер», сформований у Торонто, П. Маклеод відзначає низку його особливостей: 1) акцент на навчанні та включеності; 2) спільна етика, що розглядає уряд як помічника; 3) трактування демократії як способу співробітництва незважаючи на суперечності.

Отже, особливості реалізації такого механізму учасницької демократії, як бюджет участі у Канаді, зумовлені: високим ступенем розвитку інфраструктури, культурною і мовною неоднорідністю громадян, негативними наслідками неоліберальних реформ, неоднозначністю результатів децентралізаційних процесів та зростанням соціально-економічної нерівності. Ці чинники слугують як перешкодами, так і відкривають нові можливості для більш широкого впровадження механізмів бюджету участі у країні.

1. *Sharp L., Connelly S.* Theorising participation: Pulling down the ladder / In Rydin Y., Thornley A. *Planning in the UK: Agendas for the new millennium.* Aldershot, UK: Ashgate Press, 2002. P. 33–64. 2. *Wampler B.* A guide to participatory budgeting / In Shah A. *Participatory budgeting.* Washington, D.C.: The World Bank, 2007. P. 21–54. 3. *Ganuzo E., Baiocchi G.* The power of ambiguity: How participatory budgeting travels the globe // *Journal of Public Deliberation.* 2012. Vol. 8. №2. P. 1–12. 4. *Participatory Budgeting Project* / URL: www.participatory-budgeting.org (дата звернення: 01.03.2017). 5. *Pinnington E., Lerner J., Schugurensky D.* Participatory budgeting in North America: The case of Guelph, Canada // *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management.* 2009. Vol. 21. №3. P. 460–263. 6. *Kipfer S., Keil R.* Toronto Inc? Planning the competitive city in the New Toronto // *Antipode.* 2002. Vol. 34. №2. P. 227–264. 7. *Sound bite:* «Boards

of directors», «cost centre», and «consumers» – Creeping privatization in the New Toronto. Toronto, Canada: Community Social Planning Council, 2000. **8.** *Toronto Report Card on Housing and Homelessness.* URL: <http://www.toronto.ca/homelessness/pdf/reportcard2003.pdf> (дата звернення: 01.03.2017). **9.** *Vital Signs 2003: Measuring the health of our community.* URL: www.tcf.ca/vital_signs/vitalsigns2003 (дата звернення: 01.05.2017). **10.** *Hulchanski D.* The three cities within Toronto: Income polarization among Toronto's neighbourhoods, 1970–2000. *Research Bulletin*, 41. Toronto: Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, 2007. **11.** *Collin J.P., Robertson M.* The borough system of consolidated Montreal: revisiting urban governance in a composite metropolis // *Journal of Urban Affairs*. 2005. Vol. 27. №3. P. 307–330. **12.** *Lerner J., Wagner van E.* Participatory budgeting in Canada: democratic innovations in strategic spaces. The Transnational Institute New Politics Publications, 2006. URL: www.tni.org/newpol-docs/pbcanada.htm (дата звернення: 04.05.2017). **13.** *Lerner J., Wagner Van E.* Participatory budgeting in Canada: Democratic innovations in strategic spaces, 2006. URL: <https://www.tni.org/en/archives/act/3969> (дата звернення: 02.05.2017). **14.** *Johnson G.F.* Democratic illusion: Deliberative democracy in Canadian public policy. Toronto: University of Toronto Press, 2015. **15.** *Lerner J., Laudon J.M.D.* Participatory budgeting at Toronto Community Housing 2010 Evaluation Report: Findings & Recommendations from Participatory Research with Tenants and Staf. Toronto, 2010. URL: <https://www.participatorybudgeting.org/wp-content/uploads/2012/07/Toronto-Community-Housing-PB-Evaluation-Report-2010.pdf> (дата звернення: 01.05.2017).

***Ishcheikin Kostantyn.* Canadian experience in implementation of participatory budgeting**

Participatory budgeting is a strategic way to create more democratic and engaged cities and citizens. Because inhabitants get to decide local issues that directly affect their lives, popular political participation is increasing. Because participatory budgeting opens municipal accounts to public scrutiny, it provides higher levels of accountability and transparency, and reduces opportunities for corruption and clientelism. It also generates pride and empowerment among residents, which often results in a more caring, enlightened and engaged citizenry.

The specific of participatory budgeting in Canada is the result of such factors as the high degree of infrastructure development, cultural and linguistic heterogeneity of citizens, the negative consequences of neo-liberal reforms, the ambiguity of decentralized processes and increasing social and economic inequality. These features act as barriers and open new opportunities for wider participation budget implementation mechanisms in the country.

In Canada Montreal, Toronto and Guelph have produced participatory budgets. After the decentralization reform, which amalgamated the municipalities in order to ensure better usage of resources and more efficient management, the creation of a new infra-municipal level (the borough) and a city-wide mayor elected by direct universal suffrage, Montreal becomes one of the most decentralized cities

in the world. The consequences for Montreal were twofold: a process of decentralization at the sub-local scale with the creation of boroughs, and a process of recentralization at the supra-local scale with the establishment of an Agglomeration Council, covering the whole island.

The Agglomeration Council exercised important powers on questions that directly concerned inhabitants' needs, although its members were not directly elected. In such way the democratization of higher levels of public administration remains problematic.

In Toronto the special attention was given issues of social housing, while Guelph chooses a model of community development in which links between institutional politics and participatory structures are more tenuous.

Key words: participation budget, local government, decentralization, neo-liberalism, participation democracy.

УДК 321.01+323.2

І. Л. СТЕПАНЮК

РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

Система житлово-комунального господарства забезпечує процес реалізації потреб населення. Вона є об'єктом національної, зокрема державної, політики. Визначено причини та напрями реформування ЖКГ. Виокремлено етапи регулювання, зокрема етапи неоліберальних та інституційних реформ. Поштовх до прискорення реформ надала Революція Гідності. Подальший розвиток залежатиме від об'єднання зусиль усіх суспільно-політичних акторів.

Ключові слова: житлово-комунальне господарство, реформування, законодавче регулювання, управителі житла, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків.

Степанюк І. Л. Развитие законодательного обеспечения реформирования жилищно-коммунального хозяйства

Система жилищно-коммунального хозяйства обеспечивает процесс реализации потребностей населения. Она является объектом национальной, в частности государственной, политики. Определены причины и направления реформирования ЖКХ. Выделены этапы регулирования, в частности этапы неоліберальных и институциональных реформ. Толчком для ускорения