

**МЕХАНІЗМ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО РОЗПОДІЛУ ТА
ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТУ**

У статті розкрито механізм залучення громадськості до розподілу та використання коштів місцевого бюджету, досліджено теоретичний зміст бюджету участі як форми прямої демократії громадян, наведено та охарактеризовано основні етапи розробки, подання та відбору проектів місцевих ініціатив, визначено основні позитивні сторони запровадження партисипативного бюджетування на місцевому рівні. За результатами дослідження обґрунтовано природу бюджету ініціатив як інноваційного механізму залучення громадськості до розподілу коштів місцевого бюджету, спрямованого на демократичний процес обговорення територіальною громадою окремих напрямків використання бюджетних коштів.

Ключові слова: місцева самоврядування, ініціатива, бюджет участі, партисипативне бюджетування.

YURIY E., KARVATSKYI M.
Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University

**MECHANISM PUBLIC INVOLVEMENT IN THE ALLOCATION AND USE OF
LOCAL BUDGETS**

The article reveals the mechanism of public involvement in the distribution and use of the local budget, the theoretical content of budget participation as a form of direct democracy, citizens are given and the basic stages of development, submission and selection of local initiatives, the main positive aspects of the introduction of participatory budgeting at local level. The study substantiates the nature of the budget initiatives as innovative mechanism involving the public distribution of the local budget, aimed at the democratic process of discussion of the territorial community of individual areas of budget funds.

Keywords: local government, initiative, budget participation, participatory budgeting.

Постановка проблеми. На сьогодні розрив між владою, та громадянами в Україні величезний і кроків на подолання його не дуже багато. На це необхідна політична воля політиків та бажання людей приймати участь у житті громади. Для участі громадян у політичному житті є достатньо великий інструментарій впливу на політику та на суспільне життя. Це і місцева ініціатива, і громадські слухання, і загальні збори за місцем проживання, звернення громадян та запити на інформацію, також органи самоорганізації населення та консультації з громадськістю – всі ці інструменти можна об'єднати поняттями «пряма демократія», або «демократія участі». Не так давно, у міжнародній практиці з'явився ще один інструмент участі громадян у суспільному житті – «партисипативний бюджет», або «бюджет участі».

Вперше бюджет участі з'явився в бразильському місті Порту-Алегрі. На той час у цьому місті процвітали корупція, низький рівень податкових надходжень до бюджету, соціальні проблеми: безробіття, житлові проблеми, відсутність необхідної комунальної інфраструктури. Та в 1985 році, одночасно з приходом до влади представників лівої Робітничої Партії, вперше у світі була представлена ідея партисипативного бюджету. Практика виявилась настільки ефективною, що рік за роком вона поширювалась в інші міста та навіть і країни.

В Україну ідею партисипативного бюджетування привезли представники фундації українсько-польської співпраці ПАУСІ на початку 2015 року. Перші, хто реалізовував практику громадського бюджету в Україні – 3 міста: Чернігів, Черкаси та Полтава. І хоча методика запровадження та принципи роботи однакові в усіх містах, але в кожному місті бюджет реалізовується по-різному та різними інструментами.

Партисипативний бюджет – демократичний процес дискусії та прийняття рішень, в якому кожна мешканка і мешканець населеного пункту вирішує, в який спосіб витратити частину муніципального бюджету, це певна частина власного міського чи сільського бюджету, рішення по розпорядженню котрим приймають безпосередньо жителі даного населеного пункту.

Бюджет ініціатив (бюджет участі) – це місцева бюджетна програма, що базується на місцевій ініціативі – формі прямого волевиявлення мешканців міста чи села, що впроваджує інноваційні механізми залучення громадськості до розподілу коштів міського бюджету та спрямована на демократичний процес обговорення територіальною громадою окремих напрямків використання бюджетних коштів.

Найчастіше він твориться через використання таких знарядь, як визначення пріоритетів щодо муніципальних видатків самими членами спільноти, вибір бюджетних делегатів – репрезентантів місцевих спільнот, технічна підтримка з боку муніципальних радників, місцеві та регіональні збори з метою обговорення та голосування пріоритетних видатків, а потім втілення ідей, що мають безпосередній вплив на якість життя мешканців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання партисипативних бюджетів як елементу в системі муніципального управління розглядали в своїх працях вітчизняні та зарубіжні науковці, такі як А.К. Синягин, О.В. Дурандіна, І.В. Разорвін, О.В. Матвєєва, Джефф Хау. На їхню думку, рівного права на

свободу та саморозвиток можна досягти лише в «учасницькому суспільстві», яке виховує почуття політичної дієвості, навчає цікавості до спільних проблем та допомагає становленню обізнаного громадянства, здатного проявляти постійну зацікавленість у процесі урядування [2].

На думку Дж. Ф. Ціммермана, участь громадян має бути постійною й розпочинатися на стадії планування нової програми, і тривати після її запровадження, щоб забезпечити ефективність даної програми, «...всі громадяни повинні якомога більшою мірою мати рівні можливості для участі, слід забезпечити їм змогу висловитися, надати їм повну інформацію, доступ до засобів масової інформації тощо» [4].

Громадський бюджет надає короткий екскурс до ключових документів міста та головних результатів його функціонування з точки зору корисності їх для пересічного громадянина. Участь в його розробці сприяє підвищенню прозорості та доступності основної бюджетної інформації, результатів діяльності органів влади на місцях, коли будь-якому користувачеві стає зрозуміло, яким чином міська влада здійснює розподіл і використання коштів міського бюджету. Такий підхід забезпечує максимальне врахування інтересів народу під час прийняття рішень, збільшує його активність у суспільному та державному житті, легітимізує владу в очах народу, виключає його відчуження від публічного управління [3].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. На сьогоднішній день активних жителів громад турбує щоб показники складеного бюджету були максимально доступними громадянам, щоб бюджет був складений із врахуванням реальних потреб міста, щоб його кошти використовувались ефективно та за призначенням, щоб складанню та затвердженню бюджету передував процес аналізу потреб жителів міста та основних напрямків місцевого розвитку, щоб бюджет представляв собою інструмент впровадження стратегічного плану розвитку міста і, нарешті, щоб за результатами виконання бюджету міста здійснювалась оцінка ефективності роботи міської ради. Одночасно, сьогодні спостерігається зростання соціальної активності людей - все більше громадян мають бажання долучатись до вирішення проблем території на якій вони проживають. При цьому, чинне законодавство не дає чітких орієнтирів щодо залучення громадян до процесів місцевого управління та формування бюджету, хоча й пропонує деякі механізми, що можуть бути застосовані для залучення громадян до процесів управління містом (громадські слухання, громадські ради). Тому, соціальна активність громадян вимагає від міської ради створення дієвих інструментів співпраці зі своєю громадою та залучення громадян до вирішення місцевих проблем.

Досягти цього можна за однієї умови – громадяни і влада повинні стати партнерами. В цьому аспекті їх може об'єднати проект бюджету участі (бюджету громадських ініціатив).

Механізми застосування бюджету участі є різними, адже вони повинні вписуватися у національне бюджетне законодавство, але суть їх єдина – бюджет є своєрідною формою прямої демократії, яка передбачає відкритий процес дискусій і прийняття рішень, де кожен міський житель отримує право шляхом голосування вирішувати, у який спосіб витратити частину міських коштів.

Разом із тим необхідно звернути увагу на низький рівень обізнаності мешканців більшості територіальних громад про бюджет участі як інструмент реалізації їхніх потенційних ініціатив, а отже вирішення проблем їх населених пунктів.

Формулювання цілей статті. Основним завданням проведеного дослідження є доведення до суспільства можливостей реальної участі у формуванні місцевих бюджетів, підвищення рівня залучення мешканців до процесу прийняття рішень щодо розвитку міст та покращення діалогу між місцевою владою і громадськістю шляхом співпраці в плануванні та імплементації партисипативних бюджетів.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сьогодні все більше міст України залучають жителів до розподілу бюджету. Механізм громадського бюджету вже працює в Черкасах, Полтаві, Сумах, Вінниці, Чернігові, Запоріжжі та Чернівцях.

За світовою практикою, на бюджети участі виділяється відсоток від зведеного бюджету (це може бути і 1%, і 30%). Активісти пропонують ті чи інші зміни, згідно з концепцією сталого розвитку та в рамках бюджетних обмежень. Потім мешканці міста обирають проекти та ініціативи – або голосування у інтернеті, або кидаючи бюлетені на вулиці у скриньки для голосування, або в будь-який інший спосіб. Наступним кроком технічна комісія перевіряє їх на реалістичність реалізації та відповідність до законодавства. Після цього депутати голосують за зміст бюджету участі і проекти переходять до реалізації.

Розглянемо більш детально процес формування бюджету ініціатив. На нашу думку процес його розробки та подання повинен складатися з таких етапів:

1. Проведення інформаційної кампанії.

Інформаційна кампанія бюджету ініціатив повинна проводитись постійно за рахунок коштів місцевого бюджету, через засоби масової інформації, мережу Інтернет, виготовлення та розміщення друкованої продукції, аудіо- та відеоматеріалів. Вона передбачає: ознайомлення мешканців із основними положеннями та вимогами бюджету ініціатив, повідомлення про останні зміни, заохочення мешканців до подання проектів, інформування про хронологію з етапами та датами проведення заходів, представлення отриманих проектів і заохочення до участі у голосуванні, інформування мешканців про перебіг та

результати голосування, проведення навчань та тренінгів з проектного менеджменту для мешканців громади.

2. Подання розроблених мешканцями проектів, їх аналіз на відповідність пріоритетам розвитку міста (села) та чинному законодавству.

Проекти для фінансування за рахунок коштів бюджету ініціатив подають їх автори, при чому від одного автора впродовж одного року може надходити і бути зареєстровано не більше одного проекту. Він повинен бути спрямованим на поліпшення екологічності та комфорту проживання мешканців, естетичного вигляду міста, сприяти соціально-економічному, культурному і просторовому розвитку, впровадженню сучасних інноваційних проектів в усіх сферах життєдіяльності міста. Проекти повинні відповідати наступним вимогам: назва проекту має відображати зміст проекту і бути лаконічною; проект подається особисто автором; положення проекту не суперечать чинному законодавству України; реалізація проекту належить до сфери компетенції виконавчих органів місцевої ради; проект може бути зорієнтований на виконання завдань і цілей місцевого самоврядування, діючих концепцій, стратегій та місцевих програм; проект повинен бути реалізований впродовж одного бюджетного року.

Під час формування проектних пропозицій, які включають роботи з будівництва, реконструкції або капітального ремонту об'єктів, авторам проекту необхідно керуватись орієнтовними цінами на основні будівельні матеріали, вироби на конструкції, розміщеними на сайті Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

Розроблені та подані проекти можуть не фінансуватися місцевими органами влади якщо: вони суперечать чинному законодавству України; суперечать напрямкам діяльності, визначеним місцевими комплексними, цільовими та галузевими програмами; передбачають винятково розробку проектною документації; носять незавершений характер (виконання одного з елементів в майбутньому вимагатиме в майбутньому виконання подальших елементів); передбачають витрати на утримання та обслуговування, що перевищують вартість реалізації проекту; містять ненормативну лексику, наклепи, образи, заклики до насильства, повалення влади, зміни конституційного ладу країни тощо.

3. Попередня оцінка проектів.

Усі подані проекти підлягають попередній оцінці, яка включає технічну та експертну оцінки. Уповноваженим робочим органом є відділ інформації та зв'язків з громадськістю місцевої ради, який здійснює: реєстр отриманих проектів; технічну оцінку повноти і правильності заповнення форми проекту; забезпечує належне зберігання всіх поданих проектів; здійснює комплекс заходів з оголошення та проведення відбору проектів, підведення та оприлюднення підсумків голосування з розміщенням відповідної інформації.

Експертну оцінку поданих проектів здійснює експертна група до складу якої можуть входити фахівці виконавчих органів місцевої ради, представники громадськості, депутати або їх представники. За потреби до експертної групи можуть долучатися незалежні експерти, діяльність яких стосується сфери реалізації поданих на розгляд проектів. Експертна група здійснює експертну оцінку проектних пропозицій, визначаючи можливість або неможливість реалізації проекту. За підсумками експертної оцінки щодо кожного поданого проекту експертною групою заповнюється картка оцінки проекту. Картка містить позитивну або негативну оцінку запропонованого проекту. В разі негативної оцінки проекту, а саме невідповідності технічним критеріям, зазначаються аргументовані причини відмови.

На основі результатів експертної групи уповноважений робочий орган – відділ інформації та зв'язків з громадськістю місцевої ради складає окремі списки позитивно і негативно оцінених великих і малих проектів. Списки які отримали позитивну попередню оцінку, підлягають розміщенню на офіційному веб-порталі місцевої ради без зазначення авторів. Автори цих проектів повідомляються про те, що їх проекти будуть брати участь у голосуванні. Автори проектів, які отримали негативну попередню оцінку, повідомляються уповноваженим робочим органом про відмову в публікації з відповідним обґрунтуванням.

4. Голосування та підрахунок результатів.

Вибір кращих проектів серед тих, які отримали позитивну попередню оцінку, шляхом голосування здійснюють громадяни, які зареєстровані та проживають на відповідній території та яким виповнилось 16 років, за наявності паспорта громадянина України.

Переможцями голосування є проекти, які набрали найбільшу кількість голосів за рейтинговою системою. Якщо в результаті голосування два або декілька проектів отримали однакову кількість балів, пріоритетність визначається датою реєстрації відповідної проектною пропозиції.

Кількість переможців проекту обмежується обсягом бюджетних асигнувань, передбачених в міському бюджеті на відповідний рік для фінансування проектів за рахунок коштів місцевої бюджетної програми «Бюджет ініціатив (бюджет участі)».

5. Реалізація проектів та оцінка процесу впровадження бюджету ініціатив.

Проекти починають реалізовуватися після прийняття місцевою радою рішення щодо місцевого бюджету. Проекти, які перемогли, починають впроваджуватися з дня, наступного після засідання виконавчого комітету місцевої ради, на якому було затверджено списки проектів-переможців. Відповідальними виконавцями проектів-переможців визначаються головні розпорядники коштів міського

бюджету – виконавчі органи міської ради, а виконавцями – розпорядники чи одержувачі коштів міського бюджету.

Автор проекту має право знайомитися з ходом реалізації проекту, здійснювати громадський контроль за ходом робіт та досягненням очікуваних результатів. При цьому, процес реалізації проектів за рахунок коштів місцевої бюджетної програми «Бюджет ініціатив (бюджет участі)» підлягає постійному моніторингу, громадському контролю за ходом робіт.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших досліджень у даному напрямку. Дослідження, а також практика міст, які використовують таку форму прямої демократії (демократії прямої участі, демократії співучасті), вказують, що вона своїм наслідком має рівніший поділ публічних ресурсів, вищу якість життя, більше задоволення з публічних послуг, більшу прозорість органів державної влади, активнішу участь громадян у громадському житті.

Впровадження практики бюджету участі при формуванні бюджету на місцевому рівні, окрім вдосконалення інфраструктури, дозволить:

- зменшити політичне напруження в громаді;
- покращити культуру сплати податків мешканцями міста;
- підвищити обізнаність громадян з питань використання бюджетних коштів;
- в майбутньому появу практики добровільної участі громадян у реалізації проектів шляхом власних внесків;
- зменшити адміністративні витрати;
- зменшити корупцію завдяки більшій активності громади;
- створити нову громадянську культуру.

Звісно, як і будь-який процес, пов'язаний з людьми, бюджет участі не є ідеальним механізмом. Деякі його недоліки пов'язані з людським фактором, інші – з «молодістю» проекту і тим, що недоліки проявляються лише в процесі реалізації. Усі ці проблеми спільні і для європейських, і для українських процесів розподілу бюджету участі.

Отже, бюджет участі – хороший механізм для того, аби знаходити порозуміння між владою та людьми, долати корупцію, робити місто кращим, а кожного мешканця змушувати відчувати причетність та відповідальність за те, яким буде його місто.

Література

1. Про місцеве самоврядування [Електронний ресурс] : закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97–ВР. – Режим доступу : [zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97- %D0%B2%D1%80](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80)
2. Гелд Девід Моделі демократії: антологія / Девід Гелд ; [упорядк. О. Проценко]. – К. : Смолоскип, 2005. – С. 173.
3. Писаренко В.П. Впровадження партисипативного бюджету / В.П. Писаренко // Вісник Полтавської державної аграрної академії – 2016. – № 1-2. – С. 51–54.
4. Ціммерман Джозеф Ф. Учасницька демократія: відродження популізму: антологія / Джозеф Ф. Ціммерман ; [упорядк. О. Проценко]. – К. : Смолоскип, 2005. – С. 254.

Надійшла 06.10.2016; рецензент: к. т. н. Форкун І. В.