

## БЮДЖЕТ УЧАСТІ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ЛЮДСЬКОГО ПОТЕНЦІАЛУ

**Козарезенко Л.В.**

*В статті розглянуто переваги і ризики запровадження бюджету участі в цілях людського розвитку в Україні. Визначено, що перевагами застосування бюджету участі є вдосконалення та розробка напрямів місцевої політики, пошук шляхів більш ефективного використання дефіцитних ресурсів, мобілізація додаткових ресурсів та становленню активної громадянської позиції. Ризиками запровадження бюджету участі є розмивання легітимності існуючих виборних інститутів на користь менш підзвітних громадських організацій; монополізація процесів участі місцевими елітами або найкраще організованими групами населення що відстоюють власні інтереси; завищення очікувань громадян в умовах обмеженості ресурсів або недостатньої свободи дій місцевих органів влади у питаннях прийняття рішень з бюджетних питань. Умовами ефективного функціонування бюджету участі визначено здатність громадянського суспільства на місцях долучатися до процесів управління, бажання місцевих управлінців відкривати свої бюджети для громадськості, їх здатність керувати процесом участі громадян в бюджетному процесі, наявність бюджетних коштів, які можна витратити на розсуд місцевої громади, ступінь інституалізації механізмів участі та якість участі, яку вони можуть забезпечити.*

**Ключові слова:** бюджет, бюджетний процес, бюджет участі, державні фінанси, місцеві бюджети, людський потенціал.

## БЮДЖЕТ УЧАСТИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

**Козарезенко Л.В.**

*В статье рассмотрены преимущества и риски внедрения бюджета участия в целях человеческого развития в Украине. Определено, что преимуществами применения бюджета участия является совершенствование и разработка стратегических направлений местной политики, поиск путей более эффективного использования дефицитных ресурсов, мобилизация дополнительных ресурсов и становление активной гражданской позиции. Рисками введения бюджета участия является размывание легитимности существующих выборных институтов в пользу менее подотчетных организаций, монополизация процессов участия местными элитами или более организованными группами населения отстаивающих свои интересы; завышение ожиданий граждан в условиях ограниченности ресурсов или недостаточной свободы действий местных органов власти в вопросах принятия решений по бюджетным вопросам. Условиями эффективного функционирования бюджета участия определены способность гражданского общества на местах участвовать в процессах управления, желание местных управленцев открывать свои бюджеты для общественности, их способность управлять процессом участия граждан в бюджетном процессе, наличие бюджетных средств, которые можно использовать на усмотрение местной общины, степень институционализации механизмов участия и качество участия, которую они могут обеспечить.*

**Ключевые слова:** бюджет, бюджетный процесс, бюджет участия, государственные финансы, местные бюджеты, человеческий потенциал.

## THE PARTICIPATION BUDGETTING IN THE SYSTEM OF STATE FINANCIAL REGULATION OF HUMAN DEVELOPMENT

**Kozarezenko L.V.**

*The article discusses the benefits and risks of the implementation of the budget for participation in human development in Ukraine. It was determined that the benefits of the use of participatory budget is the improvement and development of the strategic directions of local politics, the search for ways to make more efficient use of scarce resources, the mobilization of additional resources and the formation of active citizenship. Risk introducing participatory budget is the erosion of the legitimacy of the existing elected institutions in favor of the least accountable organizations monopolizing the processes of participation by local elites or more organized groups of the population to defend their interests; overestimation of the citizens' expectations in the context of limited resources or lack of freedom of action of local authorities in decision-making on budgetary matters. Terms of the effective functioning of local budget the participation of identified civil society capacity to participate in governance processes, the desire of local managers to open their budgets to the public, their ability to manage the process of citizen participation in the budget process, the availability of budget funds, which can be used at the discretion of the local community, the degree of institutionalization of mechanisms participation and the quality of participation, they can provide.*

**Keywords:** budget, budget process, the participation of the budget, public finance, local budgets, the human potential.

**Постановка проблеми.** Вирішення соціальних проблем в країні потребують значних видатків з бюджетів усіх рівнів на утримання медичних, соціальних, спеціальних освітянських закладів, утримання та розвитку

інфраструктури. В умовах бюджетного дефіциту, системної політичної і економічної кризи, постійних вимогах Міжнародного валютного фонду щодо обов'язкового зменшення рівня соціальних видатків, їх низькій ефективності при зростанні частки у зведеному бюджеті, зниження рівня життя в країні, необхідності подолання корупції та неформальних відносин у всіх сферах життя суспільства виникає гостра потреба у використанні нових інноваційних інструментів управління, насамперед у сфері державних фінансів.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питанню залучення нових інструментів у сферу управління державними фінансами в Україні присвячені праці Чугунова І., Затонацької Т., Тарангул Л., Луїної І., Павлюк К. Але питання залучення громадськості до бюджетного процесу та надання їм права розпоряджатися певною часткою місцевого бюджету є новим для української науки. У деяких працях детально вивчено правовий аспект впровадження даних інструментів, але з позиції ризиків, загроз та переваг впровадження таких інструментів управління в цілях розвитку людського потенціалу це питання детально не досліджено. Відсутність наукових розвідок даного напрямку визначило мету написання статті, її зміст і завдання.

**Виклад основного матеріалу.** Враховуючи необхідність термінових змін у методах господарювання, вже з початку 2015 року активно розпочався процес реформування місцевих бюджетів. Головними напрямками змін проголошено [1] фінансова самостійність місцевих бюджетів, закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів та розширення дохідної бази місцевих бюджетів, новий механізм бюджетного регулювання та вирівнювання, нова трансфертна політика для посилення відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики у відповідних галузях, децентралізація видаткових повноважень та чіткий розподіл компетенцій, сформований за принципом субсидіарності, стимулювання громад до об'єднань та формування спроможних територіальних громад.

Приклади успішних країн з розвинутою демократією показують, що значну роль у місцевому розвитку відіграють місцеві жителі, яким найкраще відомо про проблеми, вирішення яких для них є першочерговим. Враховуючи це, починаючи з 90-х років ХХ століття в світі активно поширюється практика застосування бюджету участі (Participatory Budgeting). Бюджет участі був вперше впроваджений в Бразилії в 1989 році. Його поява зумовлена особливостями економічної ситуації в якій опинилася країна в той період. Насамперед, Бразилія на той час була країною з найбільшим показником розриву в доходах у світі. Корупція та практика неформальних взаємовідносин, гіпертрофована роль особистої вигоди в економічних взаємовідносинах, так зване «кумівство» [2], в той час також заповнили всі сфери господарського життя. Особливо ці фактори проявлялися на місцевому рівні. Впровадження бюджету участі в Порту-Алегрі сприяло розвитку первинної медико-санітарної допомоги в найбільш бідніших районах, збільшенню кількості шкіл та дитячих садків, розвитку транспортної інфраструктури, збільшенню (майже втричі) числа домогосподарств з доступом до водопостачання та водовідведення. За рахунок використання цього інструменту, місто Порту-Алегрі того часу значно відрізнялося від інших міст Бразилії, насамперед, вищим за середній рівнем життя, чому сприяло впровадження, в тому числі, бюджету участі.

За визначенням Світового банку [3], бюджет участі є інноваційним механізмом, спрямованим на залучення громадян до процесу прийняття рішень щодо розподілу бюджетних коштів. Бюджет участі є демократичним процесом обговорення та прийняття рішень, де кожен місцевий мешканець вирішує, в який спосіб витратити частину місцевого бюджету. Найчастіше він формується через використання таких інструментів, як визначення пріоритетів щодо місцевих видатків мешканцями міста, вибір делегатів-представників місцевих громад для участі у бюджетному процесі, технічна підтримка з боку місцевих радників, проведення місцевих та регіональних зборів з метою обговорення та голосування пріоритетних видатків та втілення ідей, що безпосередньо впливають на якість життя мешканців міст. Наукові дослідження, а також реальна практика міст, які використовують цей інструмент, показують, що результатом такої форми управління є рівномірний розподіл державних фінансів, підвищення якості життя, більш повне задоволення в суспільних послугах, підвищення рівня прозорості діяльності органів державної влади, активізація участі громадян у суспільному житті.

Характерними рисами бюджету участі є наступні:

- певна частка бюджету міста;
- реалізація проектів повинна відбутися протягом року;
- подання пропозицій за встановленими вимогами лише від свого імені, від імені мешканців міста за підтвердження їх проживання на території міста;
- можливість визначати і голосувати за проекти, реалізація яких задовольнить потреби всієї місцевої громади;
- реалізація інвестиційних проектів і проведення ремонтних робіт може відбуватися лише на територіях, якими місто має право розпоряджатися згідно з діючим законодавством;
- безпосередній контроль мешканцями міста його витрат.

В цілому, виокремлюють три основні базові передумови запровадження бюджету участі:

1. Принцип демократії знизу, що реалізується через громадські зібрання в районах міста. Метою цих зборів є визначення пріоритетів та делегування представників, що відстоюють інтереси громади. На додачу до обговорення капітальних проектів, увага зосереджується на політиці у сфері охорони здоров'я, освіти, культури, навколишнього середовища. Пріоритети встановлюються за принципом «одна людина - один голос», так що кожен громадянин має право прийняти участь у формуванні місцевої політики і взяти участь у реалізації стратегії розвитку міста.

2. Принцип соціальної справедливості. Фінансові ресурси, що знаходяться в розпорядженні територіальної громади розподілені з урахуванням кількості жителів того чи іншого району, якості та доступності інфраструктури в ньому. Ці критерії забезпечують право районів, що мають потребу у вирішенні проблемних питань на їх першочергове вирішення.

**Участь громадян у бюджетному процесі\***

Етап бюджетного процесу	Інструменти участі	Результат
Формування бюджету	Проведення обговорень та фокус-груп по секторах та серед населення	Аналіз існуючих проблем та потреб, визначення пріоритетів та вироблення конкретних шляхів їх вирішення
	Проведення дискусій за круглим столом	Консультації з зацікавленими особами, утворення робочих груп, зосереджених на вирішенні конкретних завдань
	Супроводження робочих груп/консультативних комітетів	Змішане представництво місцевої виконавчої влади, законодавчого органу та фахівців від громади
	Громадські слухання	Залучення загальної підтримки громадян для вирішення загальних бюджетних або конкретних галузевих питань, а також для мобілізації громадської підтримки для опору несправедливим бюджетним рішенням органів влади
	Загальні збори громадян	Підготовка громадськості до слухань з певних складних питань, одержання широкого спектру думок та зауважень від громади
	Опитування та обстеження громадської думки	Збір інформації стосовно сприйняття громадянами політичної лінії, проблем, якості послуг, пріоритетів тощо
	Участь громадян у сесіях ради та засіданнях комітетів	Привнесення думок громадськості у формальні зібрання, де відбувається обговорення бюджету та приймаються рішення
Прийняття бюджету	Участь у засіданнях місцевої ради, де затверджується місцевий бюджет	Забезпечення контролю над відповідністю остаточних рішень рад попередніми домовленостями
Виконання бюджету	Громадські наглядові / моніторингові комітети або ради	Контроль за прогресом у впровадженні програм, що фінансуються із бюджету та контролюють витрати
	Опитування громадської думки та обстеження	Вивчення думок громадської щодо доцільності впровадження нових проєктів
	Участь громадян у комітетах з державних закупівель (як повноправних членів чи спостерігачів)	Перешкоджання корупційним схемам, забезпечення чесності проведення тендера;
	Одержання громадськими організаціями субпідрядів на виконання програм або надання послуг	Зниження рівня бюджетних витрат, підвищення якості надання суспільних послуг, дотримання чесності та конкурентності
	Самомобілізація / самоорганізація населення	Самозабезпечення та/або спільне надання послуг шляхом вкладення громадянами ресурсів (фінансових, трудових та ін.)
Розгляду звіту про виконання бюджету	Проведення обговорень та фокус груп	Огляд виконання бюджету та програм
	Дискусії за круглим столом	Обговорення існуючих проблем, коригування політичної лінії та стратегії
	Опитування чи обстеження громадської думки	Оцінка сприйняття населенням змін та існуючих проблем, моніторингу прогресу за декілька років
	Публічні слухання щодо бюджету	Звіт про результати минулого року та презентація проєкту бюджету на наступний рік

\*Джерело: складено автором за [5].

3. Громадське управління, що реалізується за допомогою таких інструментів як Рада з бюджету участі, що скликається раз в тиждень та працює протягом визначеної кількості часу. Члени цих рад

обираються на загальних зборах районів міст. В їх обов'язки входять контроль та гарантування реалізації пріоритетних напрямів місцевого розвитку.

В цілому, ці три принципи призвели до реального розширення прав та можливостей громадянського суспільства, та, в першу чергу, участі місцевих жителів у формуванні основних напрямів місцевої політики. З роками все більше населення приєднувалося до ініціативи представляти свої інтереси в процесі формування бюджету часті. Це стало основою переорієнтації державних інвестицій в бік найбільш знедолених верств населення та малорозвинених районів у містах. Це відбулося тому що цей процес переважно активно рухали представники середнього класу [4].

В умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевих громад, важливими є виконання ряду вимог:

- кошти місцевих бюджетів мають використовуватися за призначенням;
- бюджет має складатися із врахуванням реальних потреб громади;
- складенню та затвердженню бюджету має передувати процес аналізу потреб громади;
- бюджет має відповідати основним напрямам місцевого розвитку;
- бюджет має бути інструментом реалізації стратегічного плану розвитку регіону;
- за результатами виконання місцевого бюджету має здійснюватися оцінка ефективності використання коштів.

Структура формування бюджету участі представлена на рисунку.

На основі набору з 4 критеріїв<sup>3</sup> ідентифіковано шість моделей бюджету участі що використовуються в Європі [4], а саме:

1. Модель Порту-Алегрі (адаптована);
2. Модель участі організованих інтересів;
3. Модель спільної участі
4. Модель участі всіх зацікавлених сторін
5. Модель формальної участі
6. Модель інформування щодо місцевих фінансів

Модель Порту-Алегрі (адаптована). Модель бюджету участі, що практикується в Порту-Алегрі вважається «золотим» стандартом. Насамперед, модель характеризується довготривалим процесом громадських обговорень щодо напрямів витрачання фіксованого відсотка місцевого бюджету. У співпраці місцевої влади і представників громад реалізуються інвестиційні проекти розвитку міста. Не дивлячись на те, що остаточне рішення щодо реалізації проектів належить місцевій владі, переважно, завдяки тісній співпраці сторін, приймається повний список проектів. Особливістю моделі Порту-Алегрі є її соціальна спрямованість. Місцева влада використовує ряд соціальних, економічних, екологічних та інших критеріїв та зважує на всі переваги запропонованих проектів з метою справедливого розподілу ресурсів по всьому місту.

Модель участі організованих інтересів. За такої моделі бюджету участі представляти інтереси місцевих жителів можуть лише неурядові організації, профспілки, громадські організації, а не окремі громадяни. На відміну від моделі Порту-Алегрі, модель організованих інтересів не зосереджується на інвестиційних проектах, а, переважно спрямована на фінансування програм у сфері охорони здоров'я, освіти, міського розвитку. Модель організованих інтересів також передбачає проведення публічних обговорень, щодо напрямів витрачання коштів, але не обов'язково. Дана модель притаманна для тих районів міст, де є дуже сильними та активними місцеві громади.

Модель спільної участі. Ця модель бюджету участі є симбіозом моделей Порту-Алегрі та участі організованих інтересів та передбачає участь у бюджетному процесі як громадян, так і громадських об'єднань. В процесі обговорення вирішується питання встановлення пріоритетних напрямів витрат у соціальній, екологічній, культурній сферах та допомоги тим верствам населення, які перебувають у складних життєвих обставинах. На відміну від моделі Порту-Алегрі, джерелом фінансових ресурсів виступає не фіксована частка міського бюджету, а спеціальний фонд громади. Ці фонди формуються за рахунок надходжень міжнародних організацій, неурядових організацій або внесків самої громади. Як правило, місцева влада не приймає рішень, щодо затвердження таких проектів і не приймає участі у їх реалізації.

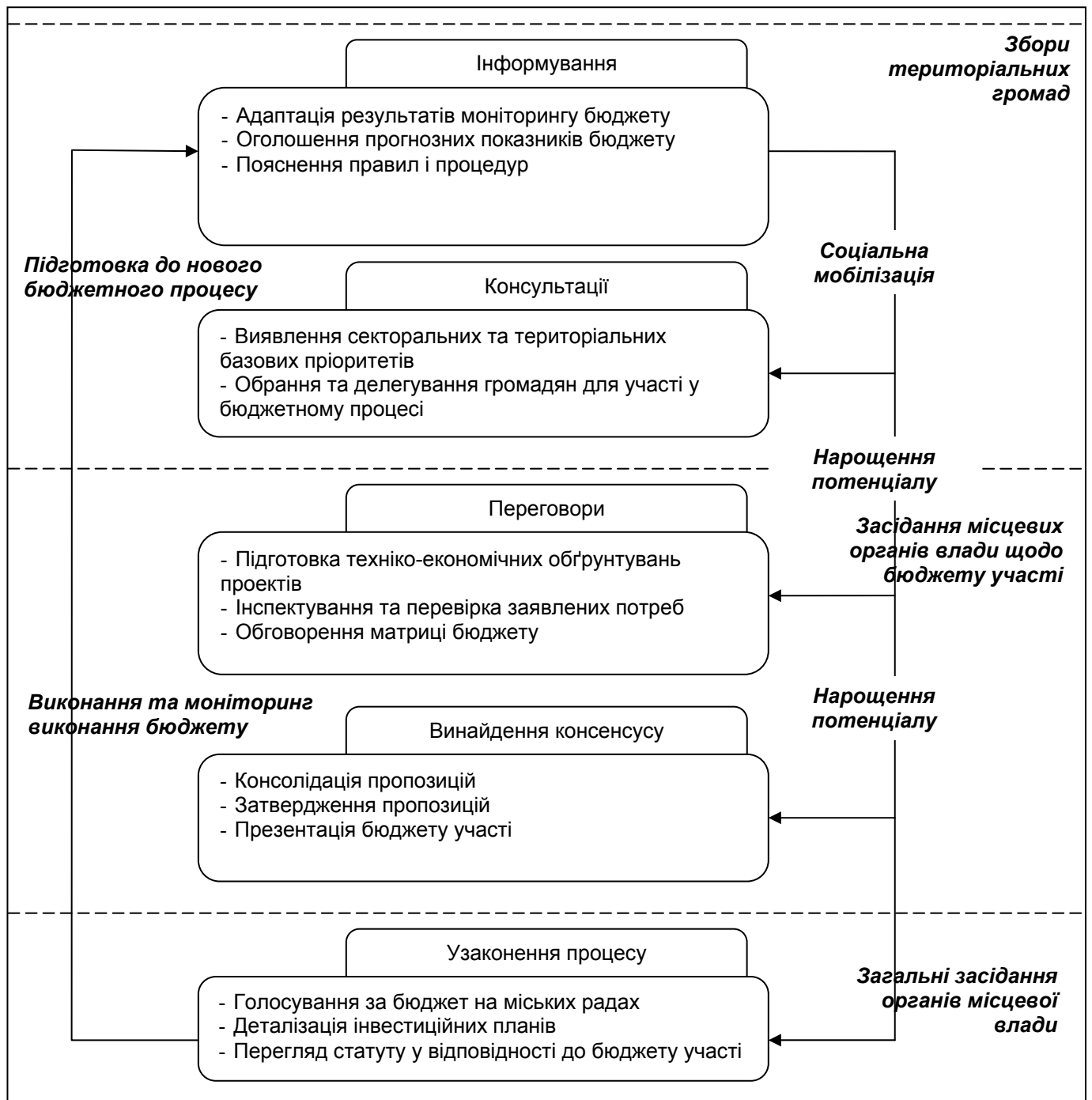
Модель участі всіх зацікавлених сторін. Модель участі всіх зацікавлених сторін доповнюється можливістю фінансування громадських фондів з боку приватного сектора та органів місцевої влади. В результаті, роль приватного сектора та місцевої влади є сильнішою, аніж громадян. Це часто негативно впливає на можливості участі громадян у бюджетному процесі та їх впливі на прийняття остаточних рішень.

Модель формальної участі. Дана модель участі громадян у бюджетному процесі має консультативний характер. Представники громадських організацій участі в цій моделі не беруть. Модель формальної участі передбачає прямий контакт громадян з місцевою владою шляхом формування консультаційних платформ з конкретних питань. Обговорюються переважно інфраструктурні питання. Місцевою владою приймаються лише ті рішення, які відображаються у політичній програмі правлячої більшості.

Модель інформування щодо місцевих фінансів. Метою консультацій з державних фінансів є підвищення прозорості бюджетного процесу міста шляхом поширення інформації фінансового характеру

<sup>3</sup> 1) Походження процесу; 2) Організація зустрічей (район, місто та / або тематичні збори; закрита проти громадських зібрань, і т.д.); 3) Тип обговорення (теми обговорення; умови обговорення, і т.д.); 4) Положення громадянського суспільства в порядку, (тип беруть участь громадяни, спільно розробка методології, і т.д.).

серед громадян. Зустрічі місцевої влади і громади міста мають інформаційний характер, де пояснюються доходи і витрати місцевого бюджету та їх обговорення.



**Структура процесу формування бюджету участі\***

\*Джерело: складено автором

Механізми застосування бюджету участі пристосовані до місцевого контексту, різняться між собою, різняться також частки муніципальних бюджетів, відданих у розпорядження мешканців.

Від часу виникнення, бюджет участі поширився на сотні міст Європи. У деяких містах бюджет участі був запроваджений навіть у школах, університетах і в будівництві. Найактивніше інструменти бюджету участі використовуються муніципалітетами Франції, Італії, Німеччини, Іспанії та Великобританії, Польщі. Але крім активних прихильників застосування механізмів бюджету участі є ряд країн-членів Європи, де його критикують, наприклад, Угорщина та Румунія. З 2008 року бюджет участі почав практикуватися в країнах північної Європи (Норвегія, Швеція, Ісландія в 2010 році та Фінляндія в 2012 році). Кількість бюджетів участі в Європі стрімко зростає, завдяки практиці Португалії, Німеччини та Великобританії, і (з 2009 року) в першу чергу завдяки «Закону про солітства» [6] в Польщі [7], відповідно до якого у прийнятті рішень щодо місцевого бюджету сьогодні бере участь більше 1000 сільських, сільських у районах та міських муніципалітетів.

Одним з аспектів європейської практики бюджетів участі є різноманітність підходів. Адаптація моделі Порту-Алегрі переважно практикується в Іспанії та Італії. Крім того, в Італії поширеною є практика бюджетів участі на основі моделі всіх зацікавлених сторін. Однак, найпоширенішими є моделі формальної участі, головним чином у Франції, Португалії, Бельгії, Швеції, Норвегії та Італії. Крім того, практика бюджетів участі у Європі активно підтримується неурядовими та міжнародними організаціями. Саме завдяки підтримці цих організації практика бюджетів участі поширилася на великі європейські міста [8].

У країнах Східної Європи неурядові організації також відіграють важливу участь у поширенні практики бюджету участі. Ними є Світовий Банк, ПРООН, Агентство США з міжнародного розвитку (USAID), Німецьке товариство міжнародного співробітництва (GIZ). Тобто бюджет участі часто пропонується зовні, з метою мобілізації громадян та сприяння розвитку місцевого самоврядування. Процеси такого роду часто починаються з прозорої підготовки державних бюджетів, як в Росії, Вірменії та країнах Балтії [9].

В 2012 році Польща займала перше місце в Європі за кількістю міст де практикується бюджет участі (близько 2173 одиниць), чому також сприяють «кошти солтиств», спеціальні пакети ресурсів, які місцеві адміністрації надають для розпорядження місцевим мешканцям, даючи можливість змінити своє оточення, шляхом голосування на перелік пріоритетних заходів. Закон не створює обов'язкових вимог, але забезпечує стимули для уряду відшкодувати ресурси для муніципалітетів в пропорції від 10 до 30 відсотків, залежно від кількості жителів і рівня місцевого розвитку. З 2009 року більше 20000 сіл отримали у своє розпорядження від уряду 85 млн. євро. В середньому, 0,3% всіх витрат органів місцевого самоврядування в Польщі залежать від рішень місцевих громад.

В Україні чинне законодавство не дає чітких орієнтирів щодо залучення громадян до процесів місцевого управління та формування бюджету, хоча й пропонує деякі механізми, які дозволяють залучати громадських активістів до процесів управління на місцях. Наприклад, місцеві територіальні громади можуть виступати ініціаторами створення невеликих підрозділів самоуправління, скажімо, на рівні кварталів, вулиць і т.п. (в законі це називається «органи самоорганізації населення»), яким місцеві органи влади можуть передавати свої повноваження та доручати управління фінансами і комунальною власністю. До засобів прямої демократії, які передбачені законом в якості форм громадської участі у місцевому самоврядуванні на додачу до виборчого процесу, можна віднести:

- місцеві референдуми, які можна проводити з питань місцевого значення та результати яких є обов'язковими до виконання місцевими органами влади;
- загальні збори громадян, які можуть висувати рекомендації для місцевих органів щодо вирішення певних питань в межах їхньої компетенції;
- місцеві ініціативи - право членів громади ініціювати закриті та відкриті обговорення будь-якого питання в межах компетенції місцевих органів на засіданнях місцевої Ради;
- доручення виборцям представникам Ради направляти делегатів на обов'язкові зустрічі виборців та вибраних ними депутатів, що проводяться двічі на рік;
- громадські слухання, які можуть проводитися з будь-яких питань, що належать до місцевої юрисдикції, включаючи бюджетні питання;
- дорадчий комітет, що виконує консультативну роль при місцевих органах виконавчої влади та зазвичай керується регламентом місцевої Ради;
- громадська комісія, яка створюється на більш короткий проміжок часу, ніж дорадчий комітет, як правило, для надання місцевим Радам допомоги при розгляді певних питань.

Не дивлячись на це, в Україні у рамках Польсько-Канадської Програми підтримки демократії що фінансується спільно з програмою польської співпраці на користь розвитку Міністерства закордонних справ Республіки Польща та канадського Міністерства закордонних справ, торгівлі та розвитку (DFATD) реалізується проект «Партисипаторний бюджет – можливості для підвищення громадської активності і встановлення належного партнерства з органами влади»[10]. Метою проекту є підвищення рівня залучення мешканців міст Чернігова, Черкас та Полтави до процесу прийняття рішень щодо місцевого розвитку та формуванню діалогу між місцевою владою і громадськістю шляхом співпраці в плануванні та імплементації бюджетів участі. В результаті, в місті Чернігів, на 2016 рік заплановано 1% від надходжень загального фонду міського бюджету (це 4,8 млн. грн.) спрямувати на реалізацію проектів місцевих мешканців. Відповідно до Рішення міської ради, загальна сума ділиться в рівних частинах на капітальні видатки (вартість одного проекту не більше 1,2 млн.грн.) та поточні видатки (один проект не більше 360 тис. грн.). В голосуванні за 70 різноманітних проектів взяли участь більше 6 тис. людей (з 296,1 тис. місцевих жителів) та понад. В цілому, в категорії капітальних видатків перемогли 4 проекти, в розділі поточних видатків 13 проектів. В сумі це 17 проектів, які мають бути реалізовані протягом 2016 року [11]. В місті Черкаси на реалізацію громадських проектів мешканців в 2016 році з міського бюджету виділено 4 мільйони 990 тисяч гривень. В голосуванні за проекти прийняли участь 5100 жителів міста (0,4% мешканців) Рішенням міської ради встановлено обмеження, що вартість проекту не має перевищувати 1 млн. грн. Переможцями програми стали шість проектів від громадськості міста, що будуть втілені у 2016 році за бюджетні кошти. Серед них: облаштування тротуарною плиткою подвір'я гімназії, створення комфортних умов у трьох дитсадках, благоустрій алеї парку на території лікарні, відкриття спортивного залу [12]. В місті Полтава реалізацію бюджету участі прогнозується розпочати в 2017 році. На фінансові потреби планується виділити не менше 0,1% міського бюджету. На загальноміські та районні проекти виділяється по 50% обсягу бюджету участі. З них, 30% від суми коштів, виділеної

на райони, становить базову та ділиться рівномірно між трьома районами, а 70% від суми коштів, виділеної на районні проекти, ділиться відповідно до загальної площі району та кількості жителів району [13].

В цілому, залучення громадян до бюджетного процесу є для України досить новою справою. З одного боку, міжнародні фінансові організації приділяють все більше уваги питанням прозорості бюджету, запобіганню корупції та громадському контролю за бюджетним процесом у країнах-членах. Демократизація системи місцевого управління та прозорість прийняття рішень на місцях активно підтримується в Україні шляхом реалізації різноманітних проектів розвитку, що фінансуються багатосторонніми, двосторонніми донорами та міжнародними неурядовими організаціями. З іншого боку, в Україні лунають голоси на підтримку більш демократичних методів управління на всіх рівнях. Більшість таких ініціатив іде від місцевих неурядових організацій, переважно тих, що вже мають досвід участі в проектах, які одержали міжнародну підтримку та обізнані з практикою західної демократії. В міру зростання зв'язків між представниками місцевих органів влади в Україні та на Заході, а також встановлення довгострокових партнерств, прибічники демократичних шляхів управління з'являються також серед посадових осіб. Місцевих громадських активістів все більше цікавлять питання прямої участі громадян в процесі управління в цілому та механізми, через які зацікавлені представники громадських організацій та широкі верстви населення можуть справляти вплив на регіональний та місцевий бюджетний процес в окремих галузях.

На сучасному етапі проблеми бюджетного процесу на місцевому рівні полягають, серед іншого, в домінуванні виконавчої влади у бюджетному процесі, недостатньої грамотності з бюджетних питань членів місцевої ради та громадських активістів, а також у недостатньому доступі громадськості до бюджетної інформації.

Залучаючи громадян до процесу прийняття рішень, місцева влада повинна знайти делікатний баланс між певною політичною гнучкістю, яку вони нині мають в процесі новаторських підходів до вироблення політики, та недостатнім рівнем фінансування, яке вони можуть використати в цілях мотивації громадян до участі.

Підвищення рівня участі громадськості в бюджетному процесі та функціонуванні системи надання послуг дає ряд переваг як для органів влади, такі для громадян. Вважаємо, що навіть за нинішніх умов бюджетних обмежень це може допомогти вдосконаленню та розробці напрямів місцевої політики, пошуку шляхів більш ефективного використання дефіцитних ресурсів, мобілізації додаткових ресурсів та становленню активної громадянської позиції.

Застосовуючи модель участі громадськості в прийнятті рішень щодо бюджету, органи влади можуть:

- розбудовувати базу політичної підтримки в суспільстві;
- розділити відповідальність за прийняття рішень (особливо що стосується непопулярних реформ) і таким чином здобути громадську підтримку в їх впровадженні;
- стимулювати навчання громадян;
- підвищувати рівень громадського розуміння обмежень, з якими стикається уряд, та ступінь довіри до органів місцевої влади;
- знаходити нетрадиційні шляхи вирішення проблем та економічно ефективні способи надання послуг.

Громадяни також можуть отримати переваги від участі в процесах прийняття рішень на місцях, оскільки це сприяє навчанню громадськості, зменшує розрив між громадою та місцевими органами влади та підвищує відчуття безпеки шляхом забезпечення довіри до влади. Зростання значимості громади має місце тоді, коли її внесок знаходить вихід в бюджетних результатах та фактичному підвищенні якості послуг. Нарешті, громада може одержати вигоди від участі в бюджетному процесі, оскільки, на думку її представників, це сприяє прозорості, зниженню корупції та дозволяє підрядникам брати участь у тендерах в умовах відкритої та справедливої системи.

Участь громадян у бюджетному процесі значною мірою залежить від здатності громадянського суспільства на місцях долучатися до процесів управління, а також від бажання місцевих управлінців відкривати свої бюджети для громадськості та їх здатності керувати процесом участі. Успіх справи також визначається такими факторами, як наявність бюджетних коштів, які можна витратити на розсуд місцевої громади, ступінь інституалізації механізмів участі та якість участі, яку вони можуть забезпечити.

Залучення громадян до процесу прийняття рішень із формування бюджету надає також певні вигоди органам влади. Серед них можна назвати наступні:

- створення основи для політичної підтримки в суспільстві;
- розподіл відповідальності за прийняття рішень (особливо що стосується непопулярних реформ) та одержання громадської підтримки при їх втіленні в життя;
- покращення розуміння громадськістю існуючих бюджетних обмежень для органів влади та підвищення рівня довіри до місцевої влади;
- знаходження нетрадиційних шляхів для вирішення проблем, а також економічно ефективних шляхів надання послуг.

Така участь сприяє появі активної громадянської позиції, підвищує прозорість та зменшує корупцію.

Залучення громадськості до бюджетного процесу несе за собою ряд ризиків. Зокрема, це розмивання легітимності існуючих виборних інститутів на користь менш підзвітних громадських організацій; монополізація процесів участі місцевими елітами або найкраще організованими групами населення що відстоюють власні інтереси; завищення очікувань громадян в умовах обмеженості ресурсів або недостатньої свободи дій місцевих органів влади у питаннях прийняття рішень з бюджетних питань.

Подальший розвиток участі громадян у бюджетному процесі в Україні вимагатиме глибинної розбудови інституційних можливостей як по вертикалі між різними рівнями управління (розмежування завдань та фінансової/бюджетної компетенції), так і по горизонталі серед різних учасників на місцевому рівні (законодавчої, виконавчої влади, громадських організацій, об'єднань громадян, засобів масової інформації та ін.) [14]. Вважаємо, що впровадженню механізмів бюджету участі мають передувати посилення прозорості бюджету, насамперед, впровадження механізмів громадського бюджету. Громадський бюджет є доступною версією бюджету, націленою на збільшення суспільного розуміння державних планів по оподаткуванню і видатках, крім того, громадський бюджет є засобом залучення громадян у бюджетний процес так як в даному випадку діє принцип «розумію /знаю-можу брати участь/впливати». В Україні такі інструменти є недостатньо розвиненими. Відповідно до оцінки загальнодоступності і повноти восьми ключових бюджетних документів, які всі уряди повинні оприлюднювати у відповідності з міжнародними стандартами, можливостей громадськості взаємодіяти з урядом протягом чотирьох етапів бюджетного процесу, і ступеня ефективності формальних наглядових установ уряду, Україна в 2015 році має Індекс відкритості бюджету на рівні 46 балів зі 100 можливих (Румунія (75), Чеська Республіка (69), Болгарія (65), Польща (64), Словаччина (57) та Угорщина (49)), що за висновком The International Budget Partnership [15] є свідченням надання Урядом України обмеженої інформації про бюджет. Крім того, показник участі громадськості у формуванні бюджету знаходиться на рівні 23 зі 100 можливих (Польща (44), Румунія (42), Чеська Республіка (42), Болгарія (38), Угорщина (31), Словаччина (25)) [16], що є свідченням надання Урядом України недостатніх можливостей для участі населення у бюджетному процесі.

**Висновки з проведеного дослідження.** Внаслідок критичного розриву між декларованими цілями і результатами їх досягнення склався вкрай низький рівень довіри до держави та пропонуваної нею напрямів модернізації. Це є загрозою низького рівня участі громадян у бюджетному процесі. Вважаючи що корупція кумівство та решта неформальних інституційних відносин перешкоджають в будь-якому випадку процесу прозорого формування та виконання бюджету участі громадяни відмовляються використовувати надані їм законом інструменти участі у бюджетному процесі.

Вважаємо, що бюджет участі є інструментом здатним зламати існуючу систему соціальної підтримки. У зв'язку з орієнтацією на підтримку найбільш вразливих, малозабезпечених, соціально вразливих, непрацевдатних груп населення відбулося різке зниження рівня ефективності соціальної політики загалом і соціальних витрат зокрема. Через це поступово скорочується кількість соціально успішних домогосподарств, які є не лише платниками податків а й суб'єктами ведення ефективного діалогу із владою. Саме можливість населення приймати участь у вирішенні питань розвитку міста, надання їм права розвивати та реалізовувати власні проекти може переламати існуючу тенденцію, коли єдиним бажанням населення є отримання від держави благ. Крім того, проекти, що реалізуються в межах бюджету участі переважно є соціально спрямованими і покликані в першу чергу вирішити питання соціальної інфраструктури. Це дасть поштовх до якісних змін у соціальній політиці країни і дозволить покращити якість життя.

#### Список використаних джерел

1. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 р. № 79-VIII [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/79-19/print1452596799151589>
2. Вікіпедія. Визначення клієнтелізму [Електронний ресурс]. - Режим доступу:// <https://en.wikipedia.org/wiki/Clientelism>
3. Офіційний сайт Світового Банку. Визначення бюджету участі [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTPCENG/0,,contentMDK:20509380~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:410306,00.html>
4. Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A. Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges / // *International Journal of Urban and Regional Research*. - Volume 32.1. - March, 2008. - PP. 167-168.
5. Артеменко В. *Форми та методи залучення громадськості: Навч. посіб. / Інститут громадянського суспільства; за заг. ред. В. Артеменка. - К.: ІКЦ «Леста», 2007. - 240 с.*
6. Вікіпедія. Визначення солтисства [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%BE%D0%BB%D1%82%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE>
7. Попова О. Реформуємо місцеве самоврядування «як у Польщі»: хто більше? *Дзеркало тижня*. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://gazeta.dt.ua/internal/reformuyemo-misceve-samovryaduvannya-u-yak-u-polschi-hto-bilshe-.html>
8. Sintomer Y., Herzberg C., Allegretti G. *Participatory Budgeting Worldwide – Updated Version Dialog Global No. 25* [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [https://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/1097\\_DG-25\\_bf.pdf](https://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/1097_DG-25_bf.pdf). 41
9. Driscoll, J.; Laskowska, A.; Eneva, M. *A Community-based Investment Program for Municipal Development, USAID, Washington, D.C. 2004.*
10. Офіційний сайт Фондації польсько-української співпраці ПАУСІ [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://www.pauci.org/open\\_project.php?id=22](http://www.pauci.org/open_project.php?id=22)
11. Офіційний сайт Чернігівської міської ради [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.chernigiv-rada.gov.ua/budget/news/7436>
12. Офіційний сайт Черкаської міської ради [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.rada.cherkasy.ua/ua/newsread.php?view=10524&s=34&s1=375>



13. Офіційний сайт Полтавської міської ради [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.rada-poltava.gov.ua/news/41639634/>
14. Крилова Олена. Участь громадськості у формуванні бюджетів в Україні: поточна практика та рекомендації щодо її розширення. Аналітичний звіт №3. DPI Development Partnership International GmbH [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://siteresources.worldbank.org/INTPSIA/Resources/490023-1120841262639/SouheilHAbboud.pdf>
15. The International Budget Partnership. Обзор открытости бюджета за 2015 год. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/publications-2/full-report/>
16. Питання відкритості бюджету в Україні. Короткий огляд. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-CS-Ukraine-Russian.pdf>

#### References

1. Zakon Ukraini «Pro vnesennja zmin do Bjudzhetnogo kodeksu Ukraini shhodo reformi mizhbjudzhetnih vidnosin» vid 28.12.2014 r. № 79-VIII [Law of Ukraine «On Amendments to the Budget Code of Ukraine on the reform of intergovernmental relations»] : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/79-19/print1452596799151589>
2. Vikipedija. Vznachennja klientelizmu [Wikipedia. Definition clientelism] : <https://en.wikipedia.org/wiki/Clientelism>
3. Oficijnij sajт Svitovogo Banku. Vznachennja bjudzhetu uchasti [The official website of the World Bank. Budgeting participation] : <http://web.worldbank.org/wbsite/external/topics/extsocialdevelopment/extpceng/0,,contentMDK:20509380~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:410306,00.html>
4. Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A. Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges // International Journal of Urban and Regional Research. - Volume 32.1. - March, 2008. - RR. 167-168.
5. Artemenko V. Formi ta metodi zaluchennja gromads'kosti: Navch. posib. [Methods of public involvement] / Institut gromadjans'kogo suspil'stva; za zag. red. V. Artemenka. - K.: IKC «Lesta», 2007. - 240 s.
6. Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A. (2008). Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges / International Journal of Urban and Regional Research. - Volume 32.1 March. PP. 164-78 .
7. Vikipedija. Vznachennja soltistva [Definition Solectwo] : <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%BE%D0%BB%D1%82%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE>
8. Popova O. Reformujemo misceve samovrjaduvannja «jak u Pol'shhi»: hto bil'she? Dzerkalo tizhnja [Reforming Local Self-government «like Poland»] : <http://gazeta.dt.ua/internal/reformujemo-misceve-samovrjaduvannja-yak-u-polschi-hto-bilshe-.html>
9. Sintomer Y., Herzberg C., Allegretti G. Participatory Budgeting Worldwide – Updated Version Dialog Global No. 25 : [https://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/1097\\_DG-25\\_bf.pdf](https://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/1097_DG-25_bf.pdf). 41
10. Driscoll, J., Laskowska, A., Eneva, M. (2004). A Community-based Investment Program for Municipal Development, USAID, Washington, D.C.
11. Oficijnij sajт Fundacii pol's'ko-ukrains'koї spivpraci PAUSI [The official website for Polish-Ukrainian Cooperation Foundation PAUCI] : [http://www.pauci.org/open\\_project.php?id=22](http://www.pauci.org/open_project.php?id=22)
12. Oficijnij sajт Chernigivs'koї mis'koї radi [The official website of Chernihiv City Council] : <http://www.chernigiv-rada.gov.ua/budget/news/7436>
13. Oficijnij sajт Cherkas'koї mis'koї radi [The official website of Cherkasy City Council] : <http://www.rada.cherkasy.ua/ua/newsread.php?view=10524&s=34&s1=375>
14. Oficijnij sajт Poltavs'koї mis'koї radi [The official website of Poltava City Council] : <http://www.rada-poltava.gov.ua/news/41639634/>
15. Krilova O. Uchast' gromads'kosti u formuvanni bjudzhetiv v Ukraini: potocna praktika ta rekomendacii shhodo ii rozshirennya. Analitichnij zvit №3. DPI Development Partnership International GmbH [Participatory Budgeting in Ukraine: current practice and recommendations for its expansion. Analytical Report] : <http://siteresources.worldbank.org/INTPSIA/Resources/490023-1120841262639/SouheilHAbboud.pdf>
16. Obzor otkrytosti bjudzhetu za 2015 god. The International Budget Partnership. [The International Budget Partnership. Open Budget Survey for 2015 year] : <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/publications-2/full-report/>
17. Pitannja vidkritosti bjudzhetu v Ukraini. Korotkij ogljad [The question of budget transparency in Ukraine. Overview] : <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-CS-Ukraine-Russian.pdf>

#### ДАНИ ПРО АВТОРА

**Козарезенко Людмила Володимирівна**, кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри політичної економії

ДВНЗ «Переяслав-Хмельницький ДПУ імені Григорія Сковороди»

вул. Сухомлинського, 30, м. Переяслав-Хмельницький, 08400, Україна

#### ДАНИЕ ОБ АВТОРЕ

**Козарезенко Людмила Владимировна**, кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры политической экономии

ГВУЗ «Переяслав-Хмельницький ГПУ имени Григория Сковороды»

**DATA ABOUT THE AUTHOR**

**Kozarezenko Ljudmila**, PhD, associate professor, assistant professor of political economy department  
SHEE «Pereyaslav-Khmel'nitsky SPU named Gregory Skovoroda»  
Str. Sukhomlinsky 30, Pereyaslav-Khmel'nitsky, 08400, Ukraine

УДК 336:502

**ДЕРЖАВНА ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА В СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА: ЗАРУБІЖНИЙ І НАЦІОНАЛЬНИЙ ВИМІРИ**

**Кужелєв М.О.,  
Новицька О.В.**

*Предмет дослідження* – прикладні аспекти використання зарубіжного досвіду реалізації державної фінансової політики в сфері охорони навколишнього природного середовища в Україні.

*Мета дослідження* – вивчення досвіду реалізації державної фінансової політики в сфері охорони навколишнього природного середовища у різних країнах та можливостей його імплементації в Україні.

*Методи дослідження.* У процесі дослідження було використано сукупність наукових методів, а саме порівняння, наукової абстракції, індукції та дедукції, аналізу та синтезу.

*Результати роботи.* На основі зарубіжного досвіду обґрунтовано основні орієнтири вдосконалення державної фінансової політики в сфері охорони навколишнього природного середовища в Україні, а саме: інтеграція екологічної політики в усі сфери виробничої діяльності, запровадження та розвиток альтернативних джерел фінансування природоохоронної діяльності, удосконалення фінансового планування фонду охорони навколишнього природного середовища та розрахунку штрафів за порушення екологічного законодавства.

*Галузь застосування результатів роботи.* Державна фінансова політика та корпоративне управління в сфері охорони навколишнього природного середовища.

*Висновки.* Впровадження успішного зарубіжного досвіду реалізації державної екологічної політики в Україні дозволить не лише збільшити обсяги фінансування природоохоронної діяльності та значно підвищити ефективність управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, а й відчутно покращити стан навколишнього природного середовища.

*Ключові слова:* державна фінансова політика, державна екологічна політика, навколишнє природне середовище, екологічні податки, екологічні програми, фонд охорони навколишнього природного середовища.

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ: ЗАРУБЕЖНОЕ И НАЦИОНАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ**

**Кужелєв М.А.,  
Новицька О.В.**

*Предмет исследования* – прикладные аспекты использования зарубежного опыта реализации государственной финансовой политики в сфере охраны окружающей природной среды в Украине.

*Цель исследования* – изучение опыта реализации государственной финансовой политики в сфере охраны окружающей природной среды в разных странах и возможности его имплементации в Украине.

*Методы исследования.* В процессе исследования были использованы совокупность научных методов, а именно сравнения, научной абстракции, индукции и дедукции, анализа и синтеза.

*Результаты работы.* На основе зарубежного опыта обоснованы основные ориентиры совершенствования государственной финансовой политики Украины в сфере охраны окружающей природной среды, в частности: интеграция экологической политики во все сферы производственной деятельности, внедрение и развитие альтернативных источников финансирования природоохоронной деятельности, совершенствование финансового планирования фонда охраны окружающей природной среды и расчёта штрафов за нарушение экологического законодательства.

*Область применения результатов работы.* Государственная финансовая политика и корпоративное управление в области охраны окружающей природной среды.

*Выводы.* Внедрение успешного зарубежного опыта реализации государственной финансовой политики в сфере охраны окружающей природной среды в Украине позволит не только увеличить объёмы её финансирования и значительно повысить эффективность управления в этой области, но и существенно улучшить состояние окружающей природной среды.

*Ключевые слова:* государственная финансовая политика, государственная экологическая политика, окружающая природная среда, экологические налоги, экологические программы, фонд охраны окружающей природной среды.