

Васильєва Наталія Вікторівна,
доктор державного управління, доцент,
професор кафедри регіонального управ-
ління, місцевого самоврядування та
управління містом Національної акаде-
мії державного управління при Президен-
тові України.

Васильєва Наталія Вікторівна,
доктор государственного управления,
доцент, профессор кафедры региональ-
ного управления, местного самоуправле-
ния и управления городом Национальной
академии государственного управления
при Президенте Украины.

Nataliia Viktorivna Vasylieva,
Doctor of Science in Public Administration,
Associate Professor, Professor of Regional
Administration, Local Self-Government and
Urban Management Department of the Na-
tional Academy for Public Administration
under the President of Ukraine.



ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ В УКРАЇНСЬКИХ МІСТАХ (НА ПРИКЛАДІ БЮДЖЕТУ УЧАСТІ)

Анотація. Зазначено, що в українських містах за останні роки зросла активність мешканців, які бажають долучитися до вирішення міських проблем. Висвітлено активність суспільства, яке вимагає від міської ради створення дієвих інструментів співпраці з громадою, насамперед відкритого процесу дискусії та прийняття спільних рішень. Зауважено, що кожен мешканець населеного пункту може подати власну пропозицію та шляхом голосування вирішити, в який спосіб витратити частину місцевого бюджету. Наведено практики запровадження ефективної системи взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості в бюджетному процесі для задоволення потреб мешканців конкретного міста. Зазначено, що бюджет участі є чудовим навчальним інструментом з питань місцевого самоврядування: мешканці вивчають механізми формування та використання місцевого бюджету, навчаються приймати рішення стосовно вибору пріоритетів витрачання бюджетних коштів, враховуючи перспективи розвитку певної місцевості. Бюджет участі виконує сервісну функцію органу місцевого са-

моврядкування. Доведено корисність даної практики не лише на рівні міст, а й на рівні об'єднаних сільських територіальних громад. Розглянуто питання, що бюджет участі 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 акумулювання, розподіл і використання коштів міського бюджету.

Ключові слова: бюджет участі, партиципаторний (громадський) бюджет, форма прямої демократії, міські ініціативи, громадська активність.

ВОВЛЕЧЕНИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В УКРАИНСКИХ ГОРОДАХ (НА ПРИМЕРЕ БЮДЖЕТА УЧАСТИЯ)

Аннотация. Указано, что в украинских городах в последние годы увеличилась активность граждан, желающих присоединиться к процессу решения городских проблем. Освещена активность общества, требующая от местной власти создания действенных инструментов сотрудничества с общиной, в первую очередь, открытого процесса дискуссии и принятия совместных решений. Указано, что каждый житель населенного пункта может предоставить собственный проект и через голосование решить, в какой способ тратить часть местного бюджета. Приведено практики внедрения эффективной системы взаимодействия органов местного самоуправления и общественности в бюджетном процессе для удовлетворения потребностей жителей конкретного города. Отмечено, что бюджет участия прекрасный обучающий инструмент с вопросов местного самоуправления: жители изучают механизмы формирования и использования местного бюджета, учатся принимать решения касательно выбора приоритетов расходования бюджетных средств, с учетом перспективы развития данной местности. Бюджет участия выполняет сервисную функцию органа местного самоуправления. Доведена польза данной практики не только для городов, но и для объединенных сельских территориальных общин. Отмечено, что бюджет участия способствует повышению прозрачности и доступности основной бюджетной информации, результатов деятельности органов власти на местном уровне, когда любому пользователю стаёт понятно, каким образом местная власть аккумулирует, распределяет и использует бюджетные средства.

Ключевые слова: бюджет участия, партиципаторный (общественный) бюджет, форма прямой демократии, местные инициативы, гражданская активность.

CIVIL SOCIETY INVOLVEMENT IN UKRAINIAN CITIES (FOR EXAMPLE, OF THE PARTICIPATORY BUDGET)

Annotation. The article stated that, in Ukrainian cities has increased activity of citizens in recent years, wishing to join the process of solving urban problems. The activity of the society demands from local authorities create effective instruments of cooperation with the community. The first is an open process of discussion and adoption of joint solutions. It is indicated that every resident of the village

can provide your own project and after the vote to decide in what way to spend part of the local budget. The article gives the introduction of the practice of an effective system of interaction between local authorities and the public in the budget process to meet the needs of the residents of a particular city. It was noted that the budget for the participation of a wonderful teaching tool with the issues of local self-government: the people are studying the mechanisms of formation and use of the local budget, learn to make decisions regarding the choice of budget spending priorities, taking into account the prospects of development of the area. Participatory Budget performs the service of the local government function. The article noted that the participation of the budget contributes to the transparency and accessibility of the basic budget information, the performance of the authorities at the local level, when any user ceases to understand how local government accumulates, distributes and uses a budget. Participatory budget aimed at creating an effective mechanism of interaction of structural subdivisions of the City Council and citizens in the budget process. The author believes that this practice is useful not only for cities, but also for integrated rural territorial communities. The involvement of territorial communities to participate in decisions about budget allocation and identify areas of the city; formation of public confidence in local government; increase transparency of local government; increased transparency of decision-making by providing residents of the possibility of direct impact on fiscal policy of the city; solving the problems that most concern people.

Keywords: Participatory (public) budget, form of direct democracy, local initiatives, civic activity.

Постановка проблеми (опис проблеми, що аналізується, у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями). В Україні достатньо довгий час інтерес до розвитку громадянського суспільства та участі громадян був формальним. Влада зацікавлена, насамперед, у легітимізації власних рішень, а не в участі громадян у їх розробленні та реалізації. За останні роки у містах зросла активність мешканців, які бажають долучитися до вирішення міських проблем. Це, своєю чергою, спонукає міські органи влади вишукувати й впроваджувати дієві інструменти співпраці з громадою. Найбільш вдалою, зі сві-

тового досвіду, технологією залучення містян до процесу формування та прийняття управлінських рішень є використання бюджету участі (партICIPаторного, громадського). На місцевому рівні така форма прямої демократії становить відкритий процес дискусії шляхом подання кожним мешканцем населеного пункту власного проекту (пропозиції) та прийняття остаточних рішень — на що витратити частину місцевого бюджету через голосування.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. У статті використана інформація з міських цільових про-

грам і положень щодо запровадження бюджету участі, а також публікації таких науковців, як В. Писаренко, Г. Котіна, М. Степура, А. Батюта, О. Крилова, О. Кириленко, І. Чайковська та ін.

Формулювання цілей (мети) статті. Дослідити практики запровадження ефективної системи взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості в бюджетному процесі для задоволення потреб мешканців конкретного міста.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Конституцією України, Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” і Статутом територіальної громади жителям населеного пункту надається право на участь у здійсненні місцевого самоврядування. На сьогодні набуває поширення пряма участь громадян у процесі управління міста загалом та механізми, через які зацікавлені представники громадських організацій і широкі верстви населення можуть впливати на регіональний і місцевий бюджетний процес в окремих галузях. За чинним законодавством до засобів прямої демократії, окрім виборчого процесу, відносять [5; 8, с. 17–18]:

- місцеві референдуми проводять з питань місцевого значення, їх результати є обов’язковими до виконання місцевими органами влади;
- загальні збори громадян можуть висувати рекомендації для місцевих органів щодо вирішення певних питань у межах їхньої компетенції;

- місцеві ініціативи є правом членів громади ініціювати закриті та відкриті обговорення будь-якого питання в межах компетенції місцевих органів на засіданнях місцевої ради;
- громадські слухання 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;
- громадську комісію, яка створюється на більш короткий проміжок часу, ніж дорадчий комітет, зазвичай, для надання місцевим радам допомоги при розгляді певних питань.

Проте зауважимо, що, наприклад, механізм проведення місцевого референдуму є надскладним і не відрегульованим на практиці, і події, що відбулися в Україні, свідчать, що дане питання потребує ретельного вивчення. Загальні збори, громадські слухання та місцеві ініціативи переважно закріплені в Статутах територіальних громад, але не всі населені пункти їх мають. Тому сьогодні розроблено кілька законопроектів, в яких прописані механізми проведення зазначених форм прямої демократії. Ця стаття присвячена місцевим ініціативам.

Залучення громадян до бюджетного процесу для України є досить новою справою. Сьогодні демократизація системи місцевого управління та прозорість прийняття рішень на місцевому рівні активно підтри-

мується в нашій державі шляхом реалізації різноманітних проектів розвитку, фінансованих різними міжнародними донорами. З 2015 р. у рамках Проекту “Партиципаторний бюджет — можливості для підвищення громадської активності і встановлення належного партнерства з органами влади” Міжнародною громадською організацією “Фундація українсько-польської співпраці ПАУСІ” за сприянням Польсько-Канадської Програми Підтримки Демократії DFATD здійснюється за провадження аналізованої нами форми прямої демократії.

З’ясовано, що міжнародні фінансові організації значну увагу приділяють прозорості бюджету, запобіганню корупції та публічному контролю за бюджетним процесом у країнах-членах. Більшість ініціатив надходить від місцевих громадських організацій та посадовців місцевих органів влади, які мають досвід участі в проектах, одержують міжнародну підтримку та обізнані з практикою західної демократії. З одного боку, такий підхід свідчить, що політичні процеси не повинні бути винятковою прерогативою голів і членів місцевих рад і місцевих державних адміністрацій, з іншого — громадяни, отримуючи можливість заявляти про свої ідеї щодо прийняття будь-яких рішень, повинні брати на себе частину роботи і відповідальності. Цей процес часто в психологічному і практичному плані отримує підтримку завдяки нинішньому процесу модернізації систем місцевого управління [4, с. 52].

Встановлено, що м. Порто-Алегро (Бразилія) є піонером запровадження ідеї створення партиципаторно-

го бюджету, яка полягає в тому, що мешканці самостійно пропонують і затверджують проекти міського розвитку. Історія партиципаторного бюджету сягає 80-х років ХХ ст. і свідчить про зміни, що відбувалися в суспільстві: від військової диктатури в Бразилії, низького рівня податкових надходжень, стихійної (деколи самовільної хаотичної забудови) урбанізації, високого рівня соціальних проблем (занепад дитячих садочків, шкіл, лікарень тощо) і корупції, домінування олігархії та наднизького впливу органів місцевої влади до сучасного великого річного порту, потужного освітнього та промислового центру з чисельністю в 1,5 млн жителів.

За 12 років застосування бюджету участі в місті було досягнуто наступних позитивних результатів [1; 2, с. 89–90]:

- найнижчий рівень у країні з дитячої смертності та неосвіченості населення: показник середньої тривалості життя перевищив загальнонаціональний рівень, а кількість учнів у початкових і середніх школах зросла на 240 %;
- у 1989 р. міською каналізацією користувалося 49 % населення міста, у 2001 р. доступ отримали 98 % мешканців; порівняно з іншими містами Бразилії збільшився також доступ до води та електрики;
- у 1998 р. діяла 51 профспілкова організація (у 1990 р. їх зовсім не було), що позитивно позначилося на рівні надходжень до бюджету від місцевих податків і зборів (збільшення на 144 %).

У 90-х роках ХХ ст. ідеї партиципаторного бюджетування поширювалися на рівні муніципалітетів у Великобританії, Іспанії, Італії, Німеччині, Франції та інших європейських державах. У світі існує багато форм залучення мешканців. Така практика застосовується як у великих містах з населенням понад 700 тис. осіб, так і в малих — до 30 тис. жителів. На наш погляд, значного поширення бюджет участі отримав у країнах, що розвиваються, для вирішення значної кількості всіляких соціально-економічних проблем на рівні територіальних громад. Наприклад, у Польщі бюджет участі запроваджується з 2011 р. і спостерігається збільшення кількості міст. Обсяги бюджетів участі у Польщі — від 40 тис. до 60 млн злотих (0,002 — 3,4 % від загального бюджету міста). Активність мешканців у країні становить від 2 до 40 %, активність голосування залежить від того, кому дозволено голосувати — це питання передано на власний розсуд місцевої владі. Мешканці об'єднуються навколо ідей і проектів, співпрацюють один з одним. Так, у Варшаві можна поєднати кілька проектів, коли вони стосуються одного об'єкта [1].

Отже, як свідчить світова практика, дана форма прямої демократії є вдалою, адже громадськість самостійно, “без посередників” приймає рішення щодо витрачання бюджетних коштів для досягнення конкретної мети — підвищення рівня їх життя. Громадяни бачать, що кошти використовуються раціонально й охоче сплачують податки, що, своєю чергою, позитивно позначається на інфраструктурі міста.

Проект “Партиципаторний бюджет — можливості для підвищення громадської активності і встановлення належного партнерства з органами влади” полягає в тому, що посадовці міської влади отримують детальну інформацію щодо концепції бюджетів участі та розуміють переваги запровадження; представники громадських організацій одержують практичні навички модерування зустрічей з громадянами та впровадження соціальної діагностики партиципаторного бюджетування; учасники проекту вивчають досвід міст, які використовують таку практику; координується процес зворотного зв'язку з громадою, аналізуються пропозиції (пріоритетність, відбір і подання до міської влади), які завдяки містянам будуть включені до місцевого бюджету [3, с. 87; 6].

На наш погляд, дуже добре, що процедурно бюджет участі не врегульований Бюджетним кодексом України — це дає автономні права місцевій владі та громадськості конкретного населеного пункту самостійно вирішувати проблеми своєї територіальної громади шляхом ефективного використання бюджетних коштів. Особливості запровадження бюджету участі визначаються розмірами та специфікою територіальної громади. Вважаємо, що така практика є корисною не лише на рівні міст, а й на рівні об'єднаних сільських територіальних громад. Процес бюджету участі включає кілька етапів [7, с. 11]:

- 1) затвердження міською радою параметрів бюджету участі на плановий рік і прогнозних об-

- сягів на наступні за плановим два бюджетні періоди;
- 2) подання проектів;
- 3) оцінка та прийняття проектів для голосування;
- 4) голосування за проекти;
- 5) визначення проектів-переможців;
- 6) впровадження проектів-переможців;
- 7) звітування й оцінка результатів реалізації проектів.

Відомо, що першими українськими містами стали Полтава, Чернігів і Черкаси, де бюджет участі покликаний виконувати сервісну функцію органу місцевого самоврядування. Зауважимо, що, наприклад, у м. Києві бюджет участі є процесом взаємодії Київської міської ради та виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) з громадськістю і спрямований на залучення мешканців міста до участі в бюджетному процесі через подання проектів і проведення відкритого громадського голосування за такі проекти (переважно на розвиток інфраструктури міста). Міська цільова програма “Громадський бюджет міста Черкаси на 2015–2019 роки” розроблена відповідно до норм Бюджетного кодексу України, Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” з використанням досвіду Республіки Польща щодо активізації участі громадян у прийнятті рішень і методології реалізації механізмів громадського бюджету.

Бюджет участі є чудовим навчальним інструментом з питань місцевого самоврядування: мешканці вивчають механізми формування

та використання місцевого бюджету, навчаються приймати рішення стосовно вибору пріоритетів витрачання бюджетних коштів, враховуючи перспективи розвитку певної місцевості. Це не лише інструмент, який можна застосувати в будь-яких обставинах, а й елемент філософії конкретної спільноти, тобто сукупності влади і мешканців однієї територіальної громади, що співпрацюють між собою заради свого розвитку [7, с. 8–9].

Дослідивши вітчизняну практику впровадження бюджету участі, нами з’ясовано, що в Чернігові у 2015 р. з 56 проектних пропозицій 17 набрали більшість голосів, загальна сума становила 4,8 млн грн, у Черкасах з 39 допущених перемогли 6 проектів на суму в 5 млн грн. У Луцьку діє 3-річна програма реалізації бюджету участі — щорічно виділяють 500 тис. грн, близько 50 тис. на ініціативу. У 2015 р. у місті перемогли 12 проектів: ремонт помешкання, де проживають три інваліди, облаштування спортмайданчика, скверу, дитячих майданчиків для трьох ОСББ, реалізації ініціативи з енергозбереження. У м. Тернополі проекти, які реалізуються за рахунок коштів бюджету участі, спрямовуються на покращання міської інфраструктури і стосуються лише одного комунального об’єкта, наприклад вулиці, парку, дороги, спортивного чи дитячого майданчика, установи: школи, поліклініки, дитячого садочка тощо. Кожен автор може подати один проект на один календарний рік.

На 2017 р. бюджет участі в Полтаві становить 1,5 млн грн: 900 тис. грн (60 %) на малі проекти — до

100 тис. грн і 600 тис. грн (40 %) на великі — від 100 тис. до 500 тис. грн, у Чернігові очікувана сума бюджету участі становить 6,4 млн грн (згідно з положенням — 1 % міського кошторису). У Львові в 2017 р. проекти будуть поділені на загальноміські та районні; 6 міським районам пропонують виділити 60 % від загальної суми бюджету участі (9 млн), а загальноміським — залишається 6 млн грн. На пілотне впровадження у 2017 р. м. Київ виділив 50 млн грн (до 1 млн грн на 1 проект) і далі суму планується збільшувати.

Зауважимо, що бюджет участі сприяє підвищенню прозорості і доступності бюджетної інформації, результатів діяльності органів влади на місцях, коли будь-якому мешканцю стає зрозуміло, яким чином міська влада здійснює акумулювання, розподіл і використання коштів міського бюджету. Доведено, що відчуваючи себе причетними до процесу реалізації місцевих ініціатив бюджетній сфері (голос і думка кожного береться до уваги), громадяни активно впливають на щоденне життя через здійснені видатки на пріоритетні, з точки зору громадськості, проекти.

Водночас існують проблеми щодо запровадження бюджету участі, зокрема, наявна недовіра громадян до влади, низький рівень активності громадян, тривалі дискусії між громадськістю та посадовцями, затяжні строки прийняття рішень і відсутність мотивацій, технічні проблеми з проведення голосування, антиреклама тощо. Представники влади через реалізацію бюджету участі демонструють зацікавленість до співпраці

з громадянами, повертаючи довіру з боку громади до своєї діяльності. Своєю чергою, мешканці, концентруючись на загальних потребах покращання рівня життя, підвищують фінансову грамотність членів територіальної громади та їх відповідальність за функціонування та розвиток населеного пункту [2, с. 88].

Таким чином, бюджет участі забезпечує “системний механізм” залучення громадян до процесу прийняття бюджетних рішень конкретної територіальної громади. Поняття “бюджет участі” можна розглядати у широкому розумінні: впровадження бюджету вимагає повної зміни уявлення про управління містом — перехід від представницької демократії до демократії участі, акцентуючи увагу на прямій участі громадян у політичному процесі на рівні міста; у вузькому сенсі — демократичний процес, в якому мешканці безпосередньо вирішують як витратити частину бюджетних коштів без проведення реформи системи управління містом.

На платформі “Громадський проект” можна ознайомитися з практиками реалізації ідеї бюджету участі в містах Бердянську (<https://berdiansk.pb.org.ua>), Києві (<https://gb.kievcity.gov.ua>), Краматорську (<https://kramatorsk.pb.org.ua>), Львові (<https://lviv.pb.org.ua>), Мелітополі (<https://melitopol-online.gov.ua>), Рівному (<https://rivne.pb.org.ua>), Тернополі (<https://pb.rada.te.ua>), Хмельницькому (<https://gp.khm.gov.ua>), Чернівцях (<https://gb.city.cv.ua>) та ін. Отже, бюджет участі, як частина міського бюджету, спрямовується на реалізацію місце-

вих ініціатив (комунальне господарство, культура, благоустрій, освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, спорт тощо). Жителі пропонують власні ідеї та шляхом голосування обирають пріоритетні проекти, які реалізуються в подальшому за бюджетний кошт.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Таким чином, за допомогою бюджету участі, як форми прямої демократії, має бути створений ефективний механізм взаємодії структурних підрозділів міської ради та громадян у бюджетному процесі. Залучення населення до процесу прийняття рішень щодо пріоритетного використання бюджетних коштів формує довіру громадян до влади, підвищуючи відкритість діяльності та прозорість процесу прийняття рішень органами місцевого самоврядування. Отримуючи можливість впливати на бюджетну політику міста жителі відчують себе причетними до вирішення проблем, які їх найбільше хвилюють. Розв'язанню цих питань будуть присвячені наші подальші дослідження.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Бюджет* участі: історія і польський досвід [Електронний ресурс] // Платформа розвитку міст. — Режим доступу: <http://urbanua.org/dosvid/zakordonni-pryklady/141>
2. *Кириленко О.* Перспективи запровадження бюджету участі в Україні на основі зарубіжного досвіду / О. Кириленко, І. Чайковська // Вісн. ТНЕУ. — 2015. — № 2. — С. 86–100.
3. *Котіна Г. М.* Альтернативні технології бюджетного забезпечення територіального розвитку: імплементація світового досвіду у вітчизняну практику / Г. М. Котіна, М. М. Степура, А. Ю. Батюга // Інвестиції: практика та досвід. — 2015. — № 24. — С. 84–88.
4. *Писаренко В. П.* Впровадження партиципативного бюджету / В. П. Писаренко // Вісн. Полтав. держ. аграрної акад. — 2016. — № 1–2. — С. 51–54.
6. *Про місцеве самоврядування в Україні:* Закон Українвід 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>
7. *Проект* “Партиципаторний бюджет — можливості для підвищення громадської активності і встановлення належного партнерства з органами влади” [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Польсько-української фундації співпраці ПАУСІ. — Режим доступу: http://www.raucsi.org/open_project.php?id=22
8. *Стандарти* процесів партиципаторного бюджетування у Польщі. — К.: Фундація Лабораторія сусп. дослідж. та інновацій “Сточня”, 2015. — 30 с.
9. *Участь* громадськості у формуванні бюджетів в Україні: поточна практика та рекомендації щодо її розширення: аналітичний звіт № 3 / О. Крилова — К.: Проект Світового банку. — 2006. — 72 с.