

Ольга КИРИЛЕНКО, Іванна ЧАЙКОВСЬКА

ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ БЮДЖЕТУ УЧАСТІ В УКРАЇНІ НА ОСНОВІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

Розглянуто досвід складання бюджету участі, який було започатковано у бразильському місті Порту-Алегрі і який передбачав залучення мешканців міста до бюджетного процесу за допомогою спільного прийняття рішень про витрачання певної частини бюджетних коштів. Проаналізовано особливості складання бюджетів участі у Польщі. Відзначено позитивні результати складання бюджету участі та принципи його функціонування, а також виокремлено етапи поширення практики складання бюджету участі в інших країнах світу. Обґрунтовано перспективи впровадження бюджетів участі в містах України як гнучкого і політично нейтрального інструмента, що підвищує ефективність реалізації бюджетної політики на місцевому рівні. Запропоновано алгоритм впровадження бюджету участі в Україні.

Ключові слова: демократія участі, бюджет участі, ефективність реалізації бюджетної політики.

JEL: R 510

Постановка проблеми, її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Досліджуючи сучасні зміни та ініціативи у сфері децентралізації влади як у світі, так і в Європі, можна зауважити тенденцію, пов'язану із залученням громадян до процесу безпосереднього впливу на функціонування тих населених пунктів, в яких вони працюють і живуть. Громадянам гарантується широкий спектр форм участі у здійсненні публічної влади, не обмежуючи його лише законодавчо закріпленими інституціями (референдум, вибори чи публічні слухання), що на практиці не повною мірою репрезентують інтереси громадян, а також виключають можливість здійснення реального фінансового контролю над ініціативами та фактичними діями влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, виділення невирішених раніше частин проблеми. Проблеми залучення громадськості до бюджетного процесу та забезпечення його прозорості певною мірою розглядаються в працях вітчизняних науковців, таких як: І. Абрам'юк, А. Дем'янюк, І. Луніна, А. Лучка, Б. Малиняк та ін. Зазначена проблематика активно досліджується у західній науковій літературі, зокрема питання функціонування бюджетів участі досліджено в працях польських економістів Р. Гурські, В. Кенбловського, Б. Мартеля та ін. На сучасному етапі розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні важливим є продовження пошуків ефективної моделі залучення громадян до бюджетного процесу на місцевому рівні, наукове обґрунтування процесу складання громадських бюджетів та їх впровадження у вітчизняну практику.

Мета статті полягає у дослідженні досвіду складання бюджетів участі в демократичних країнах, виявленні його позитивних наслідків, а також обґрунтуванні перспектив та алгоритму їх впровадження в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Залучення громадян до процесу функціонування населених пунктів, в яких вони проживають, і бюджетного процесу зокрема можливе в умовах демократії участі, яка передбачає поєднання елементів представницької демократії на національному рівні з прямою участю населення у політичному процесі на місцевому рівні. Демократія участі або партисипативна демократія (англ. *“participate”* – “брати участь”) – це такий вид демократії, який передбачає безпосередню участь членів територіальної громади в управлінні громадою, тобто у процесах підготовки, ухвалення управлінських рішень та контролю за їх реалізацією [1]. Для досягнення цього представники влади повинні налагодити діалог з громадянами, які будуть мати можливість впливати на прийняття рішень або оцінювати політику, що проводиться урядом. Як переконує польський науковець Р. Гурські, це є одним із способів відбирання у чиновників влади над державними фінансами, а застосування демократії участі приводить до обміну ролями, де влада починає служити громадськості більшою мірою, ніж нею правити [2].

Сам діалог влади з громадянами є поступовим, а європейські науковці представляють його за допомогою “драбини громадської участі”, починаючи із зазначення мінімального рівня участі громадян у процесі прийняття публічних рішень і закінчуючи максимально високою участю в цих процесах (рис. 1).



Рис. 1. Драбина громадської участі [3]

На найнижчому рівні перебуває інформування, яке є одностороннім зв'язком влади з громадськістю, за допомогою передачі точної та повної інформації про свої дії, рішення та наміри. На другому – потік інформації від громадян до представників влади, які визначають її тематику, принципи збору та використання (наприклад, опитування громадської думки на офіційних сторінках органів публічної влади). Наступним етапом є консультування, де влада визначає коло питань, з яких має намір отримати громадську думку, а після отримання певних порад чи пропозицій від громадськості вчиняє з ними на власний розсуд. Зважаючи на вищесказане, тільки залучення громадян до прийняття рішень, яке є найвищим етапом громадської участі, включає в себе фундаментальні зміни як діалог влади з громадянами. Це ситуація, в якій громадяни приймають рішення, які потім реалізуються органами влади, що значно підвищує прозорість суспільного життя.

У практиці більшості європейських країн популярним стає залучення громадян до прийняття рішень на місцевому рівні, де можливості громадської участі набагато ширші порівняно з національним рівнем, який охоплює питання, на які громадяни переважно не мають прямого впливу і не можуть приймати рішення, обов'язкові до виконання

органами влади (наприклад, фінансова політика держави). У свою чергу, до компетенції органів місцевого самоврядування входять питання, які в більш видимий і відчутний спосіб впливають на якість щоденного життя громадян, що тим самим збільшує їх мотивацію до громадської участі. Члени місцевої громади прагнуть досягти спільних цілей, а рівність у прийнятті рішень, взаємна довіра, відчуття можливості впливати і бути почутим є основними вимогами демократії участі.

Відчуваючи, що голос і думка їх береться до уваги, громадяни активізують участь у місцевих ініціативах, особливо в бюджетній сфері, що найбільшою мірою має вплив на щоденне життя. Реальна можливість прийняття рішення у здійсненні видатків на інвестиції та проекти, які громадяни вважають пріоритетним, забезпечує багато переваг як для місцевої влади, так і для мешканців. Представники влади зближуються в цьому разі з громадянами, показуючи свою зацікавленість їхніми справами та в реальний спосіб реагують на їх потреби. У свою чергу, другі, концентруючись на загальних потребах громадськості, одночасно задовольняють свої, крім відчуття ефективно використаних державних коштів та підвищення фінансової грамотності, також – хоча це найменш очевидно, однак важливо – відчувають відповідальність за функціонування та розвиток територіальної громади [4].

Концепція безпосереднього залучення громадян у процес врегулювання бюджетних питань є порівняно новою у світі. Завдяки досвіду бразильського міста Порту-Алегрі, яке з 1989 р. використовує залучення своїх мешканців до бюджетного процесу за допомогою спільного прийняття рішень про витрачання певної частини бюджетних коштів, це явище називають у зарубіжній науковій літературі та практиці “Participatory Budgeting”, – тобто бюджет участі [5].

Бюджет участі або партисипативний бюджет є однією з форм демократії участі на місцевому рівні, що забезпечує “системний механізм” залучення громадян до процесу прийняття бюджетних рішень певної територіальної громади. Поняття “бюджет участі” можна розглядати у широкому класичному розумінні: впровадження такого бюджету вимагає повної зміни уявлення про управління містом – необхідність відходу від класичної представницької демократії до демократії участі, яка акцентує увагу на прямій участі громадян у політичному процесі на рівні міста. У вузькому сенсі бюджет участі є демократичним процесом, в якому мешканці безпосередньо вирішують, як витратити певну частину місцевого бюджету, який, на відміну від класичного, не вимагає реформи системи управління містом, а відноситься тільки до маржинального розподілу бюджету міста.

Важливо зазначити, що в деяких країнах застосовуються різні назви бюджету участі, як наприклад, у Польщі, окрім назви “бюджет участі” (“budżet partycypacyjny”), існує окреслення “громадянський бюджет” (“budżet obywatelski”). На думку європейських вчених, ці означення є ідентичні, а розбіжності виникають із проблемних аспектів перекладу та милозвучності, оскільки в українській мові ми можемо означувати поняття “participatory budgeting” як бюджет участі, партисипативний бюджет або ж бюджет для громадян. У зв’язку з цим у нашому науковому дослідженні вважаємо ці поняття ідентичними, а найбільш доцільніше є вживання означення “бюджет участі”, адже, за словами В. Кенбловського, дослідника бюджетів участі в Польщі, термін “бюджет для громадян” менш адекватний, бо він у літературному розумінні закриває можливість участі всіх тих, хто не є повноправними громадянами (наприклад, не приписані мешканці, іммігранти, студенти чи так звані “commuters” – особи, що мешкають за містом та щоденно добираються до місць праці) [6]. У свою чергу, термін

“партисипативний бюджет” з огляду на милозвучність української мови не є оптимальним у вживанні у науковому та повсякденному розумінні. Зважаючи на це, у нашому дослідженні використовуємо термін “бюджет участі” для означення терміна “participatory budgeting”.

Введення нового методу управління державними коштами в місті Порту-Алегрі було викликане багатолітньою військовою диктатурою в Бразилії і, як наслідок, драматично низьким рівнем довіри до політиків, а процес здійснення видатків асоціювався із марнотратством і корупцією. Бюджет участі повинен був сприяти довгостроковій реформі суспільства, включаючи зміни у способі перерозподілу фінансових ресурсів на місцевому рівні. Зміцнення демократії та сприяння громадській участі не були самоціллю, але шляхом до кардинальних суспільних змін. При включенні груп громадян у процес управління справами на локальному рівні і підвищенні прозорості розпорядження місцевими фінансами стало можливим створення спільного відчуття відповідальності серед мешканців міста і відновлення довіри суспільства до влади (рис. 2).

1989–1997 рр. – “народження” в м. Порту-Алегрі (Бразилія) і впровадження у деяких містах Південної Америки, таких як Санто-Андре (Бразилія) і Монтевідео (Уругвай).

1997–2000 рр. – поширення застосування в Бразилії, де бюджет участі в різних формах був прийнятий більш ніж у 130 містах.

2000–2010 рр. – подальше розширення і розвиток бюджетів участі в країнах Латинської Америки та Європи (Іспанія, Бельгія, Італія, Німеччина, Франція, Португалія, Данія, Швейцарія, Нідерланди, Великобританія і т. ін.), а також успішні спроби в африканських (Камерун) і азійських (Шрі-Ланка) містах.

з 2010 р. по даний час – перші спроби впровадження у країнах Центральної та Східної Європи так званих країнах нової демократії (Албанія, Вірменія, Болгарія, Молдова, Польща, Румунія)

Рис. 2. Етапи поширення практики складання бюджетів участі [7]

Бюджет участі в м. Порту-Алегрі протягом декілька років після його впровадження сприяв досягненню позитивних результатів, зокрема знизив рівень корупції, істотно підвищив якість освіти та охорони здоров'я, покращив систему каналізації та очищення міста (табл. 1). Ефективність впровадження бюджету участі підтверджують також статистичні дані: перший рік функціонування цього бюджету (1990 р.) – у громадських зустрічах взяло участь 976 осіб, а в 2004 р. їх налічувалося близько 50 тис. осіб, які взяли участь в офіційних територіальних та тематичних зустрічах. Важливо, що у зустрічах брала участь велика кількість людей із низьким рівнем доходів, яких важко заохотити до активної участі у суспільному житті [6].

Найважливіші позитивні результати запровадження бюджету участі в м. Порту-Алегрі за 12 років його використання полягали у наступному:

– у 1989 р., каналізацією користувалося 49% населення міста. Відповідно до рішення громадян у 2001 р., 98% населення отримало доступ до користування міською каналізацією;

- кількість учнів у початкових і середніх школах зросла на 240%;
- збільшився доступ до води та електрики порівняно з іншими містами Бразилії;
- було досягнуто найнижчий рівень у Бразилії щодо дитячої смертності і кількості населення без освіти;
- показник середньої тривалості життя перевищив загальнонаціональний рівень;
- збільшився на 144% рівень надходжень до бюджету від місцевих податків і зборів;
- було створено у 1998 р. 51 профспілкову організацію, тоді як у 1990 р. їх не було зовсім [3].

Структура бюджету участі в Порту-Алегрі є доволі складною, але, за суттю низу вгору він включає в себе три рівня, в яких статті бюджету та плановані інвестиції визначаються у процесі обговорення та врахування вимог трьох основних учасників: населення, організованого за територіальною ознакою, населення, організованого за тематичною ознакою, та адміністрації міста [6]:

- перший рівень – у березні в кожному з 16 районів міста жителі на народних зборах (асамблеї), які відкриті для всіх, обговорюють та висувають свої пропозиції для визначення чотирьох пріоритетних напрямків серед восьми запропонованих: каналізація, житлове питання, асфальтування вулиць, освіта, соціальне забезпечення, охорона здоров'я, транспорт, організація міста, – і визначають розміри інвестицій щодо кожної конкретної теми. П'ять тематичних зібрань проходять вже не за територіальним принципом, а за темами: транспорт, охорона здоров'я і соціальне забезпечення, освіта, культура і відпочинок, економічний розвиток і податкова політика, організація і розвиток міста. Цей масовий процес дебатів, який може зібрати більше 1000 чоловік у районі, включає не лише дискусію, а й обрання делегатів на наступний рівень. Також обирають радників, які представляють усі райони і тематичні зібрання до складу Ради у справах бюджету участі;

- другий рівень – на бюджетних форумах, які відкриті для всіх громадян, але як спостерігачі обрані представники громадян розглядають інвестиційні пріоритети, розроблені та запропоновані на народних асамблеях. У наступні місяці делегати зустрічаються кожний тиждень або раз на два тижні в кожному районі для розгляду технічних критеріїв проекту та районних потреб. Потім за допомогою експертів вони визначають пріоритети, які будуть представлені в Раді у справах бюджету участі;

- третій рівень – муніципальна бюджетна рада (42 делегати), основною функцією якої є поєднання потреб кожного району, керуючись пріоритетами бюджетних форумів та з урахуванням наявних ресурсів, приймає рішення щодо розподілу інвестиційних фондів по всьому місту. У результаті бюджет участі є обов'язковим. У випадку, коли Рада у справах бюджету участі пропонує внесення змін, то одночасно повинна повернути проект бюджету у відповідні райони для зворотного зв'язку. Таким чином, весь процес до остаточного рішення мера знаходиться в руках громадян або представників громадян.

З моменту появи цього експерименту в м. Порту-Алегрі технологія бюджету участі в XXI ст. отримала широке поширення не тільки в країнах Латинської Америки, а й в Європі, Азії, Африці та Північній Америці [6]. У всьому світі майже 1500 муніципалітетів використали технологію бюджету участі, серед яких є як великі міста (Севілья), цілі

агломерації (Лондон, Париж, Берлін, Рим), так середні і малі міста. Важливо зазначити, що при цьому не існує єдиної моделі бюджету участі – конкретні форми участі громадян у розподілі бюджетних коштів сильно варіюються залежно від специфіки конкретного міста і потреб його жителів. Однак одне залишається незмінним – у всіх випадках громадяни отримують можливість не тільки висловити свою думку про бюджет міста, а й вирішити, як розподілити його частину. Важливо зауважити, як зазначає польський науковець Б. Мартель, що основна проблема бюджету участі полягає в “сліпому” копіюванні методів його впровадження від міст, які раніше його почали використовувати, адже універсальних та єдиних методів не існує, а усе залежить від актуальної соціальної, політичної та економічної ситуації певного муніципалітету. Інституція бюджету участі повинна швидше прагнути до самовдосконалення, а не до копіювання певних рішень і, як наслідок, відтворення одних і тих самих помилок [8]. Так, можна дослідити досвід функціонування та використання бюджету участі певної країни чи міста, однак у кінцевому результаті необхідно створити свою індивідуальну та унікальну модель цього бюджету.

Таким чином, той факт, що процес заслуговує називатися бюджетом участі, визначає базовий принцип – реальне залучення громадян до прийняття бюджетних рішень, про який дуже чітко висловився один з учасників бюджетного процесу в Бразилії: “Коли ми відчуваємо, що ми приймаємо рішення, – це є бюджет участі. Коли ми маємо відчуття, що це робить хтось інший, – це не є бюджет участі” [9]. Інші принципи, якими організатори керуються, не мають замкненого переліку, однак європейські науковці виділяють найбільш важливі з них (рис. 3).

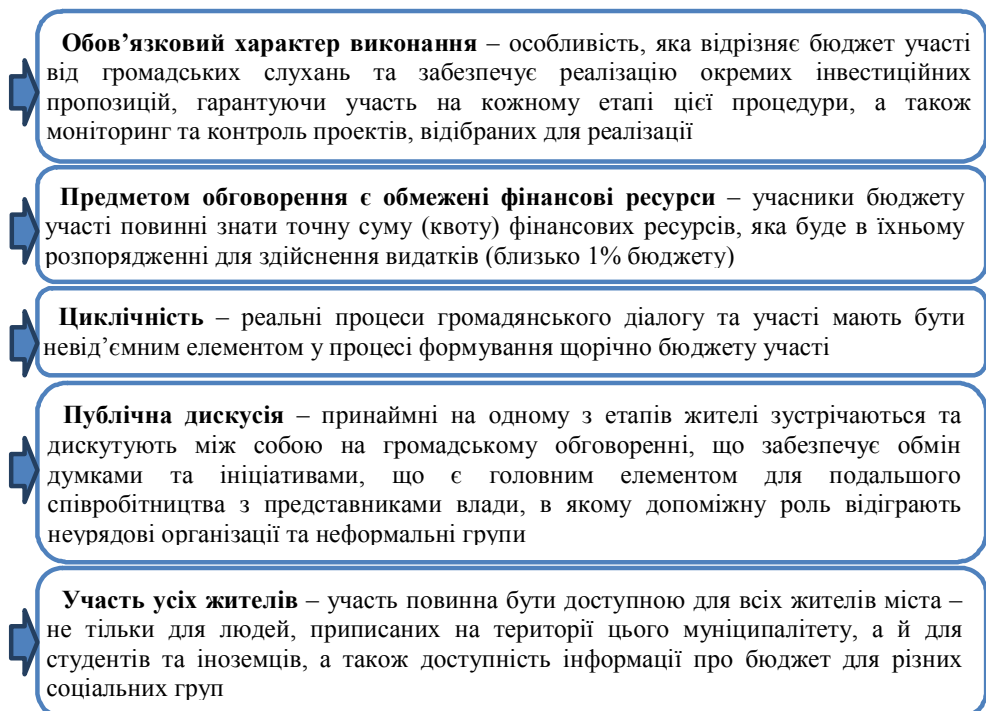


Рис. 3. Основні принципи бюджету участі

З урахуванням цих принципів, на думку багатьох науковців, інноваційний механізм бюджету участі, впроваджений у бразильському місті Порту-Алегрі в 1990–2004 рр.

вважається ідеальним взірцем. У зв'язку з тим успіх бразильського містечка викликав масове копіювання та застосування у багатьох міста та країнах Північної Америки, Африки, Азії і Європи, створюючи більше 25-мільйонну мережу громадян, які беруть участь у процесі спільного із місцевою владою прийняття рішень у бюджетній сфері. В Європі даний процес почав поширюватися із початком 2000 р., а на сьогодні включає в себе такі країни, як Іспанія, Франція, Італія, Великобританія, Німеччина, Албанія, Вірменія, Болгарія, Молдова, Польща та ін.

Ідея впровадження першого бюджету участі в Польщі з'явилася у 2010 р. в рамках Сопотської ініціативи розвитку – неформальної групи, що діє в місті Сопот з метою реалізації вимог сталого розвитку і розширення громадської участі. Спочатку ідея не знайшла прихильників серед представників місцевої влади, проте завдяки проведенню освітніх та рекламних заходів, які здійснювала Сопотська ініціатива розвитку, вдалося у повторному голосуванні впровадити бюджет участі. Було сформовано план передачі частини повноважень місцевої влади громадянам у сфері здійснення видатків у розмірі менше 1% бюджету міста (близько 3 млн. злотих) та створено Комісію ради міста у справах бюджету участі [1].

Як зазначає В. Кенбловський, коли в 2011 р. в Сопоті вперше був реалізований бюджет участі, мало хто очікував, що цей експеримент швидко отримає статус однієї з найбільш популярних ініціатив для підвищення громадської участі на місцевому рівні. За станом на 2014 р. уже принаймні 40 міст у Польщі реалізує бюджет участі, плануючи частину видатків на 2015 р. [10]. Суми, якими можуть розпоряджатися громадяни, коливалися в Польщі від кількох сотень тисяч до рекордних 25 мільйонів злотих у Варшаві, але рідко перевищували 1% коштів міського бюджету (табл. 1).

Таблиця 1

Суми, якими розпоряджаються громадяни деяких польських міст у процесі функціонування бюджету участі у 2013 р. [3]

Місто	Сума, призначена на бюджет участі	% від бюджету міста	% інвестиційного бюджету міста
Лодзь	20 млн. злотих	0,60	3,76
Білосток	10 млн. злотих	0,66	2,51
Познань	10 млн. злотих	0,65	3,65
Плоцьк	5 млн. злотих	0,35	1,68
Сопот	до 4 млн. злотих	1,35	4,20
Валбжих	4 млн. злотих	1,03	5,10
Мронгово	200 тис. злотих	0,77	4,20

Що стосується процедури, то в більшості польських міст вона подібна. Як відправна точка служить досвід міста Сопот, а загальна схема бюджету участі після розробки принципів передбачає реалізацію певних етапів:

- 1) надання ідей та пропозицій громадянами;
- 2) перевірка можливостей реалізації ідей та ідентифікація пропозицій;
- 3) відбір ідей, які будуть профінансовані і внесені до бюджету міста;
- 4) реалізація визначених завдань.

Громадяни, вибираючи певні завдання для реалізації, які записуються в проекті бюджету на наступний рік, автоматично відкривають шлях для їх реалізації. Таким чином, у контексті бюджету участі публічному обговоренню підлягають ідеї із часом реалізації протягом 12 місяців, а кінець одного циклу є одночасно початком наступного, тобто це вибір нових пропозицій на наступний бюджетний рік.

Важливо зазначити, що в польському законодавстві не виділяється поняття “бюджет участі”, що на даний час є великим недоліком у процесі його застосування місцевими органами влади. Правовою основою, яка є відправною точкою для місцевих органів влади, які впроваджують бюджет участі, вважається стаття 5а Закону про органи місцевого самоврядування від 8 березня 1990 р., яка надає можливість проведення громадських консультацій. Рішення, прийняте громадянами в контексті бюджету участі, формально не є обов’язковим до виконання для мера міста, однак бюджет участі в Польщі ґрунтується на суспільному договорі, тобто декларації про реалізацію визначених громадянами завдань. Документ, що впроваджує бюджет участі на території певного міста, супроводжується публічною заявою його мера, що буде виконувати завдання (вимоги) жителів, та додатком, де вказана сума, у межах якої мають право розпоряджатися громадяни, вимоги участі у громадських зустрічах та графік здійснення етапів даного процесу.

Важливо зазначити, що модель бюджету участі в польських містах є дуже схожою до загальноприйнятих у світі, однак вона має свої специфічні особливості в різних містах Польщі, а саме:

1. Суспільна участь у формуванні процедури впровадження бюджету участі – громадяни, залежно від міста, мають різні можливості участі у процесі не тільки прийняття рішень, вибору завдання для реалізації, а й впливу на процес формування та встановлення процедури впровадження бюджету участі (наприклад, у Варшаві в 2013 р. громадяни могли зголошуватися до складу колективів, які розробляли правила та/або мали можливість висловити свої думки та зауваження щодо процедури, у свою чергу, в Лодзі після першого етапу у 2013 р. дозволено громадянам надавати власну оцінку та коментарі на майбутнє).

2. Визначення осіб, які мають право на участь у бюджеті участі. Диференціація відбувається одночасно за:

- віком – в деяких містах, як наприклад, в Ельблонгу в 2013 р. надавати пропозиції та голосувати мали право тільки повнолітні жителі, а в інших було дозволено також участь молодших осіб, наприклад, у Домброве Гурнічей і Лодзі в 2013 р. могли голосувати особи, які мали 16 років, а в Лодзі, крім того, пропозиції та ідеї можуть бути надані особою, незалежно від її віку;

- статусом “мешканця” – у деяких містах обов’язковою була наявність прописки на даній місцевості, а в інших важливим є факт фактичного проживання, а не отримання офіційного посвідчення про прописку, що відкривало можливість участі також іншим мешканцям міста, наприклад студентам.

3. Розподіл фінансових ресурсів бюджету участі здійснювався на реалізацію завдань локальних (на території певної частина міста) та/або загальноміських (по всьому місту). Наприклад, реалізовувалися тільки локальні завдання в м. Донброва Гурніча в 2013 р., тільки загальноміські – в м. Познань у 2012–2013 рр., обидва типи – в м. Лодзь у 2013 р. та м. Торунь у 2014 р.

4. Напрямок видатків – деякі місцеві органи влади вказували певний напрям видатків, в якому могли надавати пропозиції мешканці (в м. Донброва Гурніча в 2013 р. за рішенням мешканців видатки інвестиційного характеру направлялися у комунальну сферу; в м. Лодзь можна надавати пропозиції на всі завдання, які знаходяться у повноваженні місцевої влади).

5. Прозорість процесу – у деяких містах процес розгляду та вибору пропозицій мешканців проводився у відкритій формі (в м. Лодзь була можливість не тільки

цікавитися результатами вибору пропозицій, а й брати участь у засіданнях спеціального комітету міської ради у справах бюджету участі, яка приймала остаточне рішення про затвердження переліку пропозицій до головування; в містах Познань та Плоцьк все було по-іншому, де кількість проектів до реалізації обмежувалася від близько двадцяти до десяти).

Варто зазначити, що дедалі більше місцевих органів влади в Польщі задоволені результатами "пілотних" програм бюджету участі і, як підсумок, успішно впроваджують їх на наступні роки. Популярність цього процесу зумовлена перевагами, які отримують мешканці, місцеві органи влади та загалом місто (табл. 3). Головне, що діалог з громадськістю через її безпосередню участь в процесі ухвалення рішень приносить відчутні результати: сприяє інтеграції і активації мешканців, обміну думками та ідеями, реалізує освітні цілі та підвищує фінансову грамотність, а також сприяє раціональному витрачання державних коштів [8]. Підвищення обізнаності та свідомості громадськості, її зацікавленість публічним життям підвищує ефективність та прозорість процесів прийняття та реалізації рішень у будь-якій сфері.

Таблиця 3

Переваги для органів місцевої влади, мешканців та міста від впровадження бюджету участі

Переваги для органів місцевої влади:	Переваги для мешканців:
<ul style="list-style-type: none"> • Зміцнює легітимність влади за рахунок розвитку діалогу і поліпшення комунікації з мешканцями; • робить більш ефективним процес розподілу державних коштів; • будує соціальну рівновагу – представники органів місцевої влади повинні досягти згоди щодо бюджетних пріоритетів із мешканцями; • публічна форма розгляду та прийняття бюджету сприяє більш глибокому розумінню специфіки роботи представників місцевої влади, мешканці мають можливість відчутти труднощі і перешкоди роботи представників влади; • впровадження громадської участі та контролю допомагає збільшити відповідальність посадових осіб; • підвищує активність громадськості та збільшується рівень соціальної згуртованості, зокрема людей з різних верств суспільства в процесі прийняття спільних рішень у бюджетній сфері; • представники органів місцевого самоврядування мають шанс для задоволення реальних потреб своїх виборців; • підвищується прозорість бюджетного процесу, даючи мешканцям доступ до інформації про те, на які цілі використовуються фінансові ресурси від сплати податків. 	<ul style="list-style-type: none"> • Легкий доступ до інформації про кількість зібраних податків, видатків бюджету і бюджетних прогнозів; • можливість участі у прийнятті рішень, які стосуються різноманітних сфер життя місцевої громади; • поглиблення демократії та активної громадянської позиції; • залучення до розвитку і реконструкції власного населеного пункту; • підвищення рівня розуміння між різними групами мешканців; • підвищення рівня довіри населення до влади.
	Переваги для міста:
	<ul style="list-style-type: none"> • Поліпшення інфраструктури міста; • головний принцип, на якому базується процес бюджету розвитку, – це інвестування коштів у більш бідні райони із врахуванням думки громадськості; • бюджет участі є модним і престижним елементом, порівняно з іншими містами, надає можливість залучення іноземних інвестицій; • зацікавленість засобів масової інформації новим прогресивним механізмом бюджету участі.

Бюджет участі є найбільш ефективним інструментом у прийнятті рішень на місцевому рівні, тому що мешканці не тільки визначають інвестиційні пріоритети, які

будуть реалізовуватися місцевою владою, але разом творять концепцію “загального блага” для свого міста [9], що сприяє реалізації принципів соціальної справедливості.

На думку В. Кенбловського, добре проведений процес впровадження бюджету участі насамперед повинен сприяти найбіднішим групам населення даної місцевості і, таким чином, привести до вирівнювання можливостей та поліпшення якості життя цілого міста [6]. Крім того, бюджет участі повинен бути частиною кардинальної адміністративної реформи, яка передбачає не лише надання можливості громадянам розпоряджатися невеликою частиною державних коштів, а й іти далі у напрямку зміни філософії функціонування та управління містом як політичним співтовариством, в якому громадськість буде трактуватися як повноцінний партнер для представників місцевих органів влади і приймати рішення щодо інвестиційних пріоритетів. Завдяки такій моделі бюджету участі, орієнтованій на довгострокову перспективу, співпрацю і зацікавленість думкою громадськості, можливим є досягнення довгострокових результатів: раціоналізація державних видатків, побудова державно-приватного партнерства, реалізація очікувань громадян, що можна побачити на прикладі м. Порту-Алегрі.

Важливо зазначити, що великим недоліком у Польщі є те, що представники місцевої влади впроваджують бюджет участі не орієнтуючись на довгострокову перспективу, а тільки на якомога швидкий ефект протягом першого року. Велика кількість проектів, які вибираються для реалізації місцевою владою, орієнтовані на підвищення своєї підтримки серед електорату.

Ідея участі громадян у бюджетному процесі знайшла також прихильників у країнах Центральної та Східної Європи, де в даний час у різних формах відбувається впровадження бюджету участі у таких країнах, як Албанія, Вірменія, Болгарія, Молдова, Румунія і Росія [5]. Зауважимо, що в країнах так званої нової демократії громадська участь є доволі слабкою, що зумовлюється історичними чинниками, які виплинули на недовіру до діяльності представників органів влади, пасивність громадян, та економічними чинниками – недостатністю фінансових ресурсів у місцевих бюджетах для покриття необхідних потреб місцевого населення.

Зважаючи на вищевказане, для подолання цих проблем, як це часто підкреслюється в європейській літературі, використовуються механізми демократії участі, такі як бюджет участі, який повинен розширити участь громадян у публічних справах, підвищити рівень освіченості, фінансової грамотності, свідомості, а з іншого боку – збільшити ефективність управління органами місцевого самоврядування і прозорість у процесі прийняття рішень [5]. Крім того, успіх бюджетів участі пов'язаний із реалізацією принципу соціальної справедливості шляхом створення системи алокації державних коштів та спрямування їх у найбідніші регіони, де населення найбільше того потребує і самостійно визначає пріоритетні інвестиційні цілі.

Вважаємо, що значні перспективи має процес впровадження бюджетів участі в містах України, в результаті чого не тільки громадяни будуть прагнути задовольнити свої потреби, а й отримають глобальне уявлення про бюджет і процес перерозподілу державних коштів і можуть стати свідомими громадянами і партнерами для представників влади.

В зв'язку з цим органи місцевого самоврядування в Україні можуть застосовувати бюджет участі як гнучкий, політично нейтральний інструмент, який, ґрунтуючись на відкритих зустрічах громадян, результативно підвищує ефективність реалізації бюджетної політики на місцевому рівні, а також забезпечує досягнення низки переваг у короткостроковій і довгостроковій перспективі. У світлі останніх запланованих реформ

усіх сфер життя українського суспільства, на нашу думку, впровадження бюджету участі є шансом для створення постійної та сталої співпраці між представниками влади та громадянами на основі спільного аналізу існуючих проблем та пошуку можливих шляхів їх вирішення.

Важливо наголосити, що Україна потребує впровадження бюджету участі як частини кардинальної адміністративної реформи, яка передбачає не лише надання можливості громадянам розпоряджатися невеликою частиною державних коштів, а й змінити підхід до розуміння процесу управління містом, в якому громадськість була б трактована як повноцінний партнер для представників місцевих органів влади. Таким чином, впровадження щорічної практики використання бюджету участі органами місцевого самоврядування в Україні може розглядатися як частина реформи децентралізації державної влади, яка в даний час здійснюється.

Вважаємо, що бюджет участі в контексті довгострокової реформи матиме такі переваги для українського суспільства:

- побудова діалогу між громадянами та представниками влади, у межах якого основні вимоги громадян перетворювалися б на конкретні та обґрунтовані пропозиції;
- вплив на багато аспектів соціально-економічного характеру, а саме на спрямування бюджетних коштів до найбільш потребуючих територіальних районів та соціальних груп населення; залучення соціальних груп населення, які до того часу не брали участь у громадських дискусіях;
- зосередження на довгострокових цілях і пріоритетах бюджетної політики на місцевому рівні, підтримка сталого розвитку міст з точки зору економічної, соціальної, культурної та екологічної ситуації.

Розмірковуючи про те, як запровадити бюджет участі в Україні, ми повинні врахувати досвід країн чи міст, в яких бюджет участі приніс позитивні ефекти та очікувані результати, і, що важливо, із подібним етапом розвитку. На наш погляд, такими країнами (містами) є Бразилія (м. Порту-Алегрі) і Польща (м. Сопот). Зважаючи на актуальну політичну та економічну кризу у нашій країні, саме ці міста мали подібні передумови впровадження та очікування від даного бюджету. Відповідно найважливішим для нас завданням є вміло адаптувати такий зарубіжний досвід до національних особливостей та економічних умов.

У результаті аналізу досвіду впровадження бюджетів участі у зазначених містах пропонуємо такий алгоритм впровадження бюджету участі в Україні:

1. Ідентифікація місцевих ресурсів, тобто визначення тих політичних партій і окремих політиків, громадських організацій та їх представників, неурядових організацій, неформальних груп і громадян, які зацікавлені у впровадженні бюджету участі; з'ясування причин, спільних і розбіжних аспектів мотивації. Важливе значення мають також головні противники впровадження бюджету участі та їх мотиви.

2. Залучення широкого кола учасників і переконання їх у перевагах співпраці. Чим більший плюралізм у рамках цієї ініціативи, тим сильніший опір змінам у місцевому самоврядуванні, а також тиск з боку корпоративних інтересів політиків, активістів і місцевих жителів.

3. Формування координаційної ради у справах впровадження та функціонування бюджету участі, тобто прийняття рішення про її склад, до якого повинні входити представники міської ради, державних установ та неурядових організацій, а також вчені (в тому числі дослідники бюджетів участі в інших країнах) і мешканці міста. Одним із способів створення цієї координаційної ради є оголошення відкритого набору,

а у разі великого інтересу та зацікавлення з боку мешканців – введення інституту представництва. Координаційна рада має бути залучена до процесу мобілізації учасників бюджету участі, у тому числі шляхом проведення великої рекламної кампанії та громадського обговорення пропозицій з метою вирішення актуальних проблем.

4. Розробка конкретної процедури функціонування бюджету участі, тобто створення простору для діяльності громадян. Участь мешканців у цьому процесі повинна бути визначальною, бо в іншому разі складається враження, що “правила гри” встановлюються не ними. На цьому етапі повинні обговорюватися такі питання:

- територіальний поділ міста в рамках бюджету участі – чи використовувати існуючий поділ на адміністративно-територіальні одиниці, чи потрібен новий, адаптований до чіткого окреслення окремих населених пунктів та частин міста;
- право участі у даному бюджеті – чи мають таке право лише офіційно зареєстровані на даній території громадяни, чи також незареєстровані (наприклад, студенти) та користувачі містом (люди, які приїжджають на роботу);
- координація функціонування бюджету участі – кому має належати обов’язок проведення громадських зустрічей щодо бюджету участі (представникам влади, громадських організацій або, можливо, раніше підготовленим мешканцям);
- інвестиційні пріоритети та відбір інвестиційних пропозицій – чи мешканці приймають рішення про вибір інвестиційних пріоритетів, чи такі пріоритети встановлюються центральною владою; хто (посадові особи або мешканці) здійснює кінцевий відбір інвестиційних пропозицій: відбір пріоритетів здійснюється на основі загального голосування чи голосування на громадських зустрічах, на яких пропозиції підлягають відбору на основі ієрархії встановлених інвестиційних пріоритетів;
- обмін інформацією та навчальний процес – яким способом мешканці та представники влади мають дізнатися про інші методи міського управління та обміну інформацією з питань функціонування та розвитку міста (семінари, що передують формуванню бюджету участі, утворення ради фахівців, які надають інформацію про існуючі інвестиційні плани і можливості);
- фінансові питання – які бюджетні кошти повинні бути предметом громадської дискусії: тільки кошти, призначені на інвестиції, чи також кошти, призначені на фінансування поточних видатків; яка частина міського бюджету буде надана в розпорядження мешканців міста в рамках бюджету участі, чи повинна ця сума змінитися в найближчій перспективі;
- терміни виконання – де і коли проводитимуться громадські зустрічі, причому їх має бути стільки, щоб задовольнити потреби різних соціальних груп – підприємців, працюючого населення, безробітних, малозабезпечених тощо.

Слід зазначити, що реалізація зазначених чотирьох етапів займає щонайменше декілька місяців (рис. 4).

Важливо зазначити, що процес підготовки бюджету участі вимагає часу, терпіння і належного фінансування, а якість підготовки безпосередньо впливає на якість бюджету участі.

5. Реалізація та моніторинг бюджету участі, тобто охоплення як очевидних і потенційних результатів виконання цього бюджету, так і аналіз відгуків громадськості. Ідентифікація звернень громадян, незадоволених результатами, має вирішальне значення для постійного вдосконалення процедури складання та реалізації бюджетів участі.

6. Оцінка переваг і недоліків процесу реалізації бюджету участі, його успіхів і невдач, що дозволяє впровадити ефективні зміни в наступному бюджетному році.



Рис. 4. Зразок циклу бюджету участі [6]

Висновки та перспективи подальших розвідок. Підбиваючи підсумок, слід зазначити, що для ефективного впровадження бюджету участі в Україні необхідне співіснування трьох основних факторів. По-перше, введення цього інструменту вимагає сильної підтримки з боку державних органів влади, яка не блокуватиме громадські ініціативи та процедури і буде готова відмовитися від реалізації частини своїх повноважень на користь громадян. По-друге, ці механізми можуть ефективно функціонувати тільки в громадянському суспільстві, яке хотітиме і матиме реальну можливість брати в них участь. Як видно з практичного досвіду інших країн, безпосередні форми участі громадян у здійсненні влади є найбільш успішними на місцевому рівні, де активно діють неурядові організації та інші громадські рухи. Останнім важливим елементом є наявні фінансові ресурси для реалізації запланованих проектів, відібраних громадянами. Разом з тим, право участі громадян у прийнятті бюджетних рішень може бути реалізоване повною мірою, коли в загальному бюджеті адміністративно-територіальної одиниці буде виділено певну суму бюджетних коштів для виняткового розпорядження громадян.

Позитивний досвід багатьох країн світу та своєрідна мода на активізацію громадської участі дають змогу зробити висновок, що ідея впровадження бюджету участі стає потужним інструментом у руках громадян. Бюджет участі має величезний потенціал, але для його використання він має бути організованим не тільки для мешканців, а й насамперед разом з ними.

Література

1. Офіційна інтернет-сторінка Сопотської ініціативи розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sopockainicjatywa.org>.
2. Górski R. Przewodnik po demokracji uczestniczącej (partycypacyjnej) [Електронний ресурс] / R. Górski. – Poznań–Kraków, 2005. – S. 34. – Режим доступу : http://partycypacjaobywatelska.pl/uploads/pdf/gorski_demokracja_uczestniczaca.pdf.
3. Szaranowicz-Kusz M. Budżet partycypacyjny. Jak mieszkańcy mogą współdecydować o budżecie miasta? [Електронний ресурс] / M. Szaranowicz-Kusz. – Warszawa, 2014. – S. 20. – Режим доступу : http://mazowia.org.pl/files/budzet_partycypacyjny_b0wp_jak_mieszkancy_moga_wspoldecydowac_o_budzecie_miasta.pdf.

4. Kuiata A. Budżet partycypacyjny jako przejaw demokracji uczestniczącej w samorządzie lokalnym [Електронний ресурс] / A. Kuiata. – Режим доступу : http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/42869/03_Agnieszka_Kuriata.pdf.
5. Rytel-Warzocho A. Partycypacja społeczna w sprawach budżetowych. Model Porto Alegre jako pierwowzór rozwiązań europejskich [Електронний ресурс] / A. Rytel-Warzocho // *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*: – 2010. Nr. 1. – S. 93–94. – Режим доступу : <http://www.marszalek.com.pl/przegladprawakonstytucyjnego/ppk1/07.pdf>.
6. Kębłowski W. Budżet partycypacyjny. Krótka historia obsługi, Instytut Obywatelski [Електронний ресурс] / W. Kębłowski. – Warszawa, 2013. – S. 41. – Режим доступу : http://www.instytutobywatelski.pl/wpcontent/uploads/2013/03/budzet_partycypacyjny.pdf
7. Sadura P. Podzielmy się kulturą. Budżet partycypacyjny w Domu Kultury Śródmieście. Opis procesu wraz z rekomendacjami, Fundacja Pole Dialogu [Електронний ресурс] / P. Sadura. – Warszawa, 2013. – S. 11. – Режим доступу : <http://www.poedialogu.org.pl/wp-content/uploads/2014/04/Budzet-partycypacyjny-Domu-Kultury-Srodmiescie.pdf>
8. Martela B. Budżet partycypacyjny w Polsce – wdrożenie i perspektywy, dostcp: 10 lipca 2013 r. [Електронний ресурс] / B. Martela. – Режим доступу : http://www.academia.edu/9404626/Bud%C5%BCet_partycypacyjny_w_Polsce_-_wdro%C5%BCenie_i_perspektywy.
9. Allegretti G. Budżet partycypacyjny: definicje i wyzwania innowacyjnego narzędzia z perspektywy praktycznej dostę: 25 marca 2014 r. [Електронний ресурс] / G. Allegretti. – Режим доступу : http://partycypacjaobywatelska.pl/uploads/Giovanni%20Allegretti_opening_PL.pdf
10. Kraszewski D. Budżet Obywatelski – stan na dziś, prezentacja wygłoszona na spotkaniu Fundacji im. Stefana Batorego w dniu 1 października 2013 r. [Електронний ресурс] / D. Kraszewski, K. Mojkowski. – Режим доступу : http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Budzet_obywatelski_w_Polsce_D._Kraszewski_K._Mojkowski.pdf

References

1. Ofitsijna internet-storinka Sopotskoi initsiatywy rozvytku [The official Internet page of Sopot development initiatives]. (n.d.). *sopockainicjatywa.org*. Retrieved from <http://www.sopockainicjatywa.org> [in Ukrainian].
2. Górski R. Przewodnik po demokracji uczestniczącej (partycypacyjnej) (2005). *partycypacjaobywatelska.pl*. Poznań–Kraków. Retrieved from http://partycypacjaobywatelska.pl/uploads/pdf/gorski_demokracja_uczestniczaca.pdf.
3. Szaranowicz-Kusz M. Budżet partycypacyjny. Jak mieszkańcy mogą współdecydować o budżecie miasta?. (2014). Warszawa. *mazowia.org.pl*. Retrieved from http://mazowia.org.pl/files/budzet_partycypacyjny_b0wp._jak_mieszkancy_moga_wspoldecydowac_o_budzecie_miasta.pdf.
4. Kuiata A. Budżet partycypacyjny jako przejaw demokracji uczestniczącej w samorządzie lokalnym. (n.d.). *bibliotekacyfrowa.pl*. Retrieved from http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/42869/03_Agnieszka_Kuriata.pdf
5. Rytel-Warzocho A. (2010). Partycypacja społeczna w sprawach budżetowych. Model Porto Alegre jako pierwowzór rozwiązań europejskich. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 1, 93–94. *marszalek.com.pl*. Retrieved from <http://www.marszalek.com.pl/przegladprawakonstytucyjnego/ppk1/07.pdf>.

6. Kęłowski W. (2013). Budżet partycypacyjny. Krótka historia obsługi, Instytut Obywatelski. *instytutobywatelski.pl*. Retrieved from http://www.instytutobywatelski.pl/wp-content/uploads/2013/03/budzet_partycypacyjny.pdf.
7. Sadura P. (2013). Podzielmy się kulturą. Budżet partycypacyjny w Domu Kultury Śródmieście. Opis procesu wraz z rekomendacjami, Fundacja Pole Dialogu. *poledialogu.org.pl*. Retrieved from <http://www.poledialogu.org.pl/wp-content/uploads/2014/04/Budzet-partycypacyjny-Domu-Kultury-Srodmiescie.pdf>.
8. Martela B. Budżet partycypacyjny w Polsce – wdrożenie i perspektywy, dostkp: 10 lipca 2013 r. *academia.edu*. Retrieved from http://www.academia.edu/9404626/Bud%C5%BCet_partycypacyjny_w_Polsce_-_wdro%C5%BCenie_i_perspektywy.
9. Allegretti G. Budżet partycypacyjny: definicje i wyzwania innowacyjnego narzędzia z perspektywy praktycznej dostęp: 25 marca 2014 r. *partycypacjaobywatelska.pl*. Retrieved from http://partycypacjaobywatelska.pl/uploads/Giovanni%20Allegretti_opening_PL.pdf.
10. Kraszewski D., Mojkowski K. Budżet Obywatelski – stan na dziś, prezentacja wygłoszona na spotkaniu Fundacji im. Stefana Batorego w dniu 1 października 2013 r. *batory.org.pl*. Retrieved from http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Budzet_obywatelski_w_Polsce_D._Kraszewski_K._Mojkowski.pdf.

Редакція отримала матеріал 17 березня 2015 р.