

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА БЮДЖЕТУ УЧАСТІ

GENERAL CHARACTERISTICS OF THE PARTICIPATION BUDGET

Маринів Н.А., к.ю.н.,
доцент кафедри фінансового права

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Баранова Л.О., студентка III курсу факультету прокуратури
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Товстик А.О., студентка III курсу факультету прокуратури
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена аналізу загальних правових положень бюджету участі як інструмента активних громадян для змін свого міста на краще. Окреслено основні шляхи запровадження та вдосконалення партиципаторного бюджету. Проаналізовано основоположні принципи та цінності, що лежать в основі способу мислення та розвитку територіальної громади. Зокрема, наголошено на тому, що зафіксовані правила й процедури, які супроводжуватимуть процес партиципаторного бюджетування, повинні бути найбільш прозорими, відомими мешканцям громади ще до початку процедури загалом і не повинні змінюватись. Організатори процесу також мають подбати про доступ усіх зацікавлених осіб до отримання інформації стосовно передумов та перебігу процесу.

Встановлено, що громадське бюджетування передбачає залучення жителів до процесу управління містом, об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) або регіоном, а також ухвалення спільних рішень, що ґрунтуються на принципах деліберативності та інклюзивності, щодо витрачання частини коштів місцевого бюджету на впровадження проєктів, присвячених питанням місцевого значення, через, зокрема, обговорення важливих питань розвитку в широкому колі учасників від громади, які найкраще знають свої потреби і долучаються до формування пріоритетів громади з точки зору її спільного блага на різних адміністративних рівнях.

Партиципаторний бюджет досліджено під призвою освітніх поглядів та загальних засад цього процесу, завдяки чому можна встановити, що бюджет участі може бути ефективним знаряддям освіти та навчання у сфері самоврядування. Він спонукає мешканців до ознайомлення з механізмами побудови і витрат місцевого бюджету, змушує їх приймати виважені рішення стосовно раціональності використання бюджетних коштів, а також замислюватись над перспективами і загальним баченням розвитку цієї місцевості. Таким чином, слід розглядати партиципаторний бюджет не лише як інструмент, який можна застосувати в будь-яких обставинах, але й як елемент конкретної філософії самоврядування спільноти, тобто сукупності влади і мешканців однієї територіальної одиниці, які співпрацюють заради розвитку останньої.

Ключові слова: бюджет участі, місцеве самоврядування, міські ініціативи, інструмент розвитку, громада, органи місцевої влади.

The article is devoted to the analysis of the general legal provisions of the participatory budget as a tool of active citizens to change their city for the better. The main ways of introducing and improving the participatory budget are outlined. The fundamental principles and values underlying the way of thinking and development of the territorial society are analyzed. In particular, it should be said that the fixed rules and procedures accompanying the participatory budgeting process should be the most transparent, known to the inhabitants even before the beginning of the procedure in general and should not be changed. The organizers of the process must also take care of the access of all interested persons to obtain information about the prerequisites and progress of the process.

It is established that participatory budgeting provides for the involvement of residents in the process of governing the city, OTG or region, as well as common decisions, based on the principles of deliberation and inclusiveness, to spend part of the local budget on the implementation of projects dedicated to local issues through, among others, discussion of important development issues in a wide range of participants from society, who know their needs better and join in the formation of community priorities for the common good on different.

Participatory budgeting has been studied under the prism of educational attitudes and general principles of this process, thanks to which it can be established that the participatory budget can be an effective tool for education and training in the field of self-government – it encourages residents to become familiar with the mechanisms of building and spending of local budget, forces them to make informed decisions on the rational use of budget funds, and to think about the prospects and overall vision of development in the area. Thus, the participatory budget should be seen not only as a tool that can be applied in all circumstances, but also as an element of a particular philosophy of community self-government, that is, a set of authorities and residents of one territorial unit, cooperating with each other for the development of the latter.

Key words: participation budget, local self-government, city initiatives, development tool, community, local authorities.

Постановка проблеми. В умовах сьогодення з'являються нові можливості для реформування всієї системи місцевого самоврядування, становлення та розвитку громадянського суспільства, у тому числі здійснення прямої демократії. Варто сказати, що оскільки наша країна прагне досягти європейського рівня з цих питань, то виникає потреба в адаптації місцевого самоврядування до європейських традицій демократичного управління.

Одним із дієвих механізмів активізації місцевих громад є бюджет участі як демократичний процес, завдяки якому кожен житель має можливість брати участь у розподілі коштів місцевого бюджету через створення проєктів для покращення міста та голосування за них. До того ж громадський бюджет допомагає соціально захищеним групам суспільства дбати про вразливу меншість, наприклад, про безробітних, безпритульних, осіб з інвалідністю; сприяє розумному та ефективному розподілу бюджетних коштів; дає змогу у найкоротші строки вирішувати нагальні потреби громади.

Метою статті є правовий аналіз системоутворюючих чинників, що впливають на формування бюджету участі, а також визначення перспектив розвитку та подальшого впровадження практико-теоретичних основ громадського бюджету.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні засади, організація та встановлення тісних взаємозв'язків між територіальними громадами та органами місцевої влади у процесі партиципаторного бюджетування досліджено у працях А.Ю. Батюги, І.М. Сотника, Ю.А. Глуценка, М.М. Степури. Проте надалі продовжують існувати проблемні питання щодо їх ефективного планування та реалізації, а також контролю за всією системою бюджету участі.

Виклад основного матеріалу. Уперше до практики створення партиципаторного бюджету вдалися у місті Порту-Алегрі (Бразилія) 1989 року [1]. У Європі такі проєкти набули поширення з кінця ХХ – початку ХХІ ст. Сьогодні цю практику, яка є досить успішною, впроваджують більш ніж у 40 країнах світу. Україна перейняла досвід

країн світу щодо громадського бюджетування відносно нещодавно, а саме у 2015 році. Відбулося це завдяки проєкту «Партиципаторний бюджет – можливості для підвищення громадської активності і встановлення належного партнерства з органами влади» Польсько-української фундації співпраці ПАУСІ, який реалізовували за підтримки ЄС та Центральноєвропейської ініціативи. Першими містами проєкту стали Черкаси, Полтава й Чернігів. У серпні 2015 року їхні міські ради розробили та ухвалили положення про громадський бюджет. Упродовж 2015–2016 років за сприяння Польсько-канадської програми підтримки демократії в межах проєктів Фундації ПАУСІ в Україні розпочалося масштабування цього інструмента партиципації, а географія охочих впровадити громадський бюджет міст стрімко розширювалася [2].

І.М. Сотник, окреслюючи сутнісні ознаки бюджету участі, зазначав, що всі учасники громадського бюджету мають власні причини для участі в ньому. Так, наприклад, для муніципалітетів партиципаторне бюджетування є цінним інструментом перерозподілу суспільних ресурсів, що дає можливість зменшити рівень корупції в місті, підвищити довіру населення до дій представників міської влади, сприяє розвитку та підтримці демократії на місцевому рівні, отриманню суспільного визнання, допомагає міській владі краще зрозуміти реальні потреби жителів і вдосконалити свою діяльність. Натомість територіальна громада отримує доступ до бюджетної інформації, може брати активну участь у прийнятті управлінських рішень щодо поліпшення життя в місті та зміцнення його соціального сектору, що сприяє підвищенню рівня громадської освіти й свідомості, появі нових громадських лідерів тощо [3, с. 35].

Процес партиципаторного бюджетування включає низку принципів та цінностей, завдяки яким відбувається справжнє спільне визначення мешканцями форми місцевої громади, які є виразом інноваційного та відкритого способу мислення розвитку територіальної громади. У своїй науковій праці Г.М. Котіна визначає керівні засади та ідеї бюджету участі, серед яких слід назвати ефективний перерозподіл фінансових ресурсів на користь найбільш вразливих верств населення; нову форму управління (тобто створення нових відносин між муніципалітетами та громадянами); перебудову соціальних зв'язків і соціальних інтересів; запровадження нової демократичної культури та заохочення активного громадянства [4, с. 86].

Можемо констатувати, що, реалізуючи принципи партиципаторного бюджетування, громада не лише отримує реальну перспективу для розвитку, але й здобуває інструмент здійснення владних повноважень, який зобов'язує до реагування.

Розглядаючи сутність правої природи бюджету участі, вважаємо за необхідне звернути увагу саме на етапи процесу його реалізації. При цьому важливо дотримуватися принципів прозорості, відкритості та доступності на всіх семи етапах громадського бюджету, до яких відносять такі:

- підготовчий етап, що передбачає зацікавлення жителів, громадських активістів та проведення консультацій;
- інформаційно-освітня кампанія, що полягає в інформуванні щодо сутності процесів та процедури партиципаторного бюджетування, а також безпосередньому навчанні основних активістів; важливо зауважити, що комунікаційні, освітні та промоційні заходи мають супроводжувати процедуру громадського бюджету на всіх етапах її реалізації;
- на третьому етапі обговорення, підготовки й подання проєктів відбуваються формування проєкту та його подання; слід сказати, що запорукою успішної реалізації бюджету участі є розуміння того, що в його основу покладено принцип деліберативності (ухвалення спільних рішень для вирішення проблем громади), а не лише змагання авторів проєктів;
- етап перевірки проєктів відбувається на засадах об'єктивності за попередньо визначеними чіткими кри-

теріями, а також із залученням фахівців профільних підрозділів (залежно від специфіки проєкту); автори проєктів мають отримувати своєчасний зворотній зв'язок, що дає змогу за необхідності доопрацювати й поліпшити проєктні пропозиції;

– на п'ятому етапі відбувається вибір проєкту; обов'язково має бути встановлено категорію осіб, які мають право брати участь у голосуванні; визначено форму голосування та спосіб вибору проєктів;

– після визначення проєкту-переможця відбувається його реалізація, що передбачає виділення бюджетних коштів; надання інформації про календарні плани виконання, перебіг і стан їх упровадження; налагодження двосторонньої комунікації з авторами проєктів; інформування громадськості про перебіг імплементації проєкту; здійснення періодичного моніторингу та оцінювання; підготовка фінального звіту та звітування;

– останнім етапом вважається оцінювання та вдосконалення, що полягає у формуванні розуміння того, якою мірою було досягнуто цілей громадського бюджету, як він вплинув на якість управління місцевої влади й саму громаду; основне завдання оцінювання полягає в оптимізації процесу на наступний рік [5].

Актуальним, на нашу думку, є питання, яке має вирішити законодавець, а саме необхідність прийняття нормативно-правових актів, що будуть регулювати відносини у сфері бюджету участі. Так, у законодавстві України міститься лише урегулювання «бюджету місцевого самоврядування», проте нічого не сказано про залучення громад задля реалізації міських ініціатив. Проте варто сказати, що на проєкт-переможця, за підсумками голосування, в ході процесу партиципаторного бюджетування виділяється певна сума грошових коштів із місцевого бюджету. У дійсності йдеться про виконання місцевих бюджетів за видатками, що є невід'ємною частиною бюджетного процесу в Україні.

За нашим дослідженням, позитивним прикладом реалізації партиципаторного бюджету є досвід Нововодолазької ОТГ, що знаходиться у Харківській області. Так, у Новій Водолазі бюджет участі почали впроваджувати у 2018 році, що стало для селища кроком уперед щодо його розвитку. Найдорожчим проєктом-переможцем за всі 4 роки стало відкриття спортивної локації-скелетрому, на що громада витратила понад 300 тисяч гривень. Також ОТГ впровадила такі проєкти, як ремонт бібліотек, створення медіатеки, освітлення вулиць, кіно під відкритим небом, встановлення дитячих майданчиків та полів для різних видів командних ігор.

Як зазначає мешканка громади – учасниця бюджету участі та начальник відділу економічного розвитку та інвестицій Нововодолазької селищної ради Анна Пікалова, «бюджет участі Нововодолазької громади – це конкурс проєктів, який дарує унікальну можливість кожному небайдужому жителю покращити наш спільний дім, втілити в життя свої ідеї та бажання за кошти бюджету громади. Потрібно лише ознайомитися з умовами конкурсу та оформити свою ідею у проєкт. Відділ економічного розвитку та інвестицій селищної ради завжди готовий надати необхідну консультацію, підтримати і допомогти» [6].

Загалом фонд бюджету участі в 2020 році склав 1,5 млн. гривень, а на 2021 рік він був збільшений до 2,1 мільйонів (за цим фінансовим показником селища громада випереджає всі міські громади регіону, окрім міста Харкова). До того ж окремо функціонує шкільний бюджет участі, який залучає до розроблення проєктів учнів 5–11 класів 11 шкіл громади. Загальний фонд на реалізацію цих проєктів у 2021 році склав 350 тисяч гривень [7].

Виходячи з вищезазначеного, можемо назвати такі переваги бюджету участі:

- 1) вирішення найважливіших проблем ОТГ;
- 2) активізація громади щодо участі у фінансових правовідносинах;

- 3) підвищення прихильності та довіри громадян до посадових осіб органів місцевого самоврядування;
- 4) удосконалення механізмів відкритості влади;
- 5) посилення контролю за використанням бюджетних коштів із боку громади;
- 6) співпраця громадян з органами місцевого самоврядування.

Досвід українських громад доводить, що не існує універсальної формули успішного громадського бюджету. Спосіб найкращого втілення програми вирішує група, що ініціювала й підтримує впровадження громадського бюджету у громаді. Розроблена за загальними засадами партиципаторного бюджетування процедура громадського бюджету має бути максимально зручною для її подальшого освоєння та запровадження.

Громадський бюджет є динамічним процесом, який постійно вдосконалюється, оскільки дедалі більше людей беруть у ньому участь, а влада тим часом використовує інші механізми взаємодії та співпраці з населенням. Для повного та всебічного розвитку культури діалогу, партнерських відносин у спільному ухваленні рішень та управлінні фінансами громади необхідно застосовувати загальні практичні рекомендації, які допоможуть впровадити й ефективно реалізувати громадський бюджет.

Висновки. Отже, можемо встановити, що партиципаторний бюджет як демократичний процес, який дає можливість кожному мешканцю громади брати участь у розподіленні коштів місцевого бюджету, вимагає багато часу й сил для

його реалізації, особливо в перші роки його запровадження. Ця процедура має базуватись на взаємній довірі мешканців і представників місцевих органів влади. Успішний процес партиципаторного бюджетування вимагає відповідального підходу до процесу загалом та участі в ньому кожної зі сторін зокрема. Надзвичайно важливим є сумлінне подання місцевою владою інформації стосовно фінансової ситуації, яка дає змогу виділити певну суму коштів на запровадження цього процесу, а також прояв із боку мешканців розуміння можливих процедурних обмежень [2].

Виходячи з вищезазначеного, доходимо таких висновків:

- 1) успішний процес бюджету участі вимагає відповідального підходу до процесу загалом та участі в ньому кожної зі сторін зокрема;
- 2) процес партиципаторного бюджетування має свою низку принципів, заходів та ідей, яких варто дотримуватися для ефективного перебігу процесу та розвитку у майбутньому;
- 3) громадський бюджет включає певні етапи, які становлять його сутність;
- 4) відносини у сфері бюджету участі мають бути урегульовані національним законодавством України;
- 5) бюджет участі у Нововодолазкій ОТГ дає змогу констатувати, що навіть невеликі громади можуть буди на одній хвилі зі світом та прислухатися до своїх мешканців;
- 6) зрештою, реалізація громадського бюджету має допомогти у створенні активної зацікавленості мешканців справами місцевої громади шляхом спільного прийняття рішень, що стосуються розвитку громади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Abers R. From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil. *Politics and Society*. 1998. № 26 (4). P. 511–537.
2. Партиципаторний бюджет місцевих громад: зарубіжний досвід та національні особливості реалізації. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/9549/Партиципаторний%20бюджет.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
3. Сотник І.М., Ус Я.О. Бюджет участі: досвід застосування та перспективи вдосконалення в містах України. *Механізм регулювання економіки*. 2018. № 1. С. 31–44.
4. Котіна Г.М., Степура М.М., Батюта А.Ю. Альтернативні технології бюджетного забезпечення територіального розвитку: імплементація світового досвіду у вітчизняну практику. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 24. С. 84–88.
5. Кейс-стаді «Упровадження та вдосконалення громадського бюджету»: досвід українських міст і рекомендації. 2020. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/708/PLEDDG_Casestudy_Participatory_Budgeting_2020.pdf.
6. Бюджет участі 2021 у Новий Водолазі. URL: <https://vodolaga.info/news/byudzheth-uchasti-2021-u-novovodolazkij-hromadi>.
7. «Бюджет участі» в селищних та сільських громадах Харківської області. URL: <https://od.org.ua/uk/бюджет-участі-в-селищних-та-сільськ>.