

ГРОМАДСЬКЕ БЮДЖЕТУВАННЯ ЯК ЕФЕКТИВНИЙ МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

Державно-управлінські студії № 5, 2019

УДК 351.75

Т.В.Бельська,

*доктор наук з державного управління,
доцент кафедри менеджменту і публічного адміністрування,
Харківський національний університет міського господарства
імені О. М. Бекетова,*

ГРОМАДСЬКЕ БЮДЖЕТУВАННЯ ЯК ЕФЕКТИВНИЙ МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

T.Bielska,

*Doctor of Science in Public Administration,
Associate Professor of Management and Public Administration Department,
O.M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv
ORCID: 0000-0002-2792-4700*

PUBLIC BUDGETING AS AN EFFECTIVE BUDGET MAKING MECHANISM IN UKRAINE

***Анотація.** У статті узагальнено особливості партисипаторного бюджету, який представлено як новий майданчик для діалогу влади і громади щодо спільного вирішення проблем громади, зокрема таких як: благоустрій вулиць, зон відпочинку, покращення умов проживання людей, організація дозвілля, покращення екологічної ситуації у населених пунктах, поява нових громадських лідерів; можливість для розширення послуг.*

Спрогнозовано позитивні результати запровадження механізму партисипаторного бюджету, серед яких: поліпшення інформування населення щодо планів і намірів органів місцевого самоврядування; зростання рівня довіри мешканців до органів влади; зменшення соціальних конфліктів та соціальної напруги; прозорість бюджетування, підвищення громадянської освіти – отримання громадянами нових знань, пов'язаних з участю в громадському житті.

***Annotation.** The article summarizes the features of the participatory budget, which is presented as a new platform for dialogue between the government and the community on joint solutions to community problems, such as: improvement of streets, recreation areas, improving living conditions, leisure, improving of the environmental situation in settlements, emergence of new community leaders;*

opportunity to expand services.

Positive results of introduction of the participatory budget mechanism are forecasted, among which: improvement of informing the population about the plans and intentions of local self-government bodies; increasing of the level of trust of residents in the authorities; reduction of social conflicts and social tensions; transparency of budgeting, increase of civic education – acquisition by citizens of new knowledge related to participation in public life.

Ключові слова: *партисипаторний бюджет, громадський бюджет, бюджет участі, публічне управління, муніципальне управління, участь громадськості.*

Key words: *participatory budget, public budget, participation budget, public administration, municipal administration, public participation.*

Постановка проблеми. Важливою формою суспільно-владної взаємодії, що з'явилася наприкінці ХХ ст. є партисипаторний бюджет (participatory budgeting), який споріднений за значенням з термінами «громадський бюджет» та «бюджет участі», які розуміються як інструменти прямої демократії та передбачають участь громадян у прийнятті рішень щодо розподілу бюджетних коштів. Партисипаторний бюджет (бюджет участі, громадський бюджет тощо) є демократичним процесом дискусії та прийняття рішень, одним із механізмів участі громадськості у бюджетному процесі, який передбачає надання громадянам права розподілу частини коштів місцевого бюджету. Ця модель дозволяє мешканцям самостійно вирішувати, на які потреби спрямувати вказані кошти. За світовою практикою на бюджети участі виділяється певний відсоток від зведеного бюджету. В залежності від можливостей громади це може бути як 1%, так і 30% [1; 7, с. 239, 241].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До питання впровадження та застосування партисипаторного бюджетування у своїх публікаціях зверталися такі науковці як Ж. Белец [2], Ю. Глуценко [4], Я. Казюк [5], Локтіонова Д. [6], Альта Фельшер [9; 10], Адрієнн Шаль [11] та інші. Більшість наукових праць зосереджуються на розробці механізмів реалізації партисипаторного бюджету. Однак питанням важливості участі громадськості та впливу партисипаторного бюджетування на розвиток громад майже не приділяється увага.

Метою статті є аналіз партисипаторного бюджетування, узагальнення його етапів, визначення умов застосування партисипаторного бюджету та прогнозування його важливості для розвитку територіальних громад в Україні; визначення шляхів налагодження застосування партисипаторного бюджету органами місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Вперше в практику партисипаторний бюджет був запроваджений в Бразилії у Порто-Алегро в 1989 р. Це місто займає 10-е місце за кількістю населення у Бразилії, налічує 1,5 млн

мешканців. Порто-Алегро – річний порт, освітній та промисловий центр. Перші демократичні вибори в Бразилії відбулися у 1974 р., до середини 1980-х рр. ще існувала військова диктатура. У місті Порто-Алегро спостерігалися соціально-економічні проблеми: низький рівень податкових надходжень, стихійна урбанізація, самовільна забудова у вигляді прибудов, житлова проблема, високий рівень корупції – всі вільні земельні ділянки знаходилися під контролем 15 потужних сімейних кланів, тому не було земель, що належали місту і де можна було вести житлове будівництво; дитячі садочки, лікарні, школи перебували у занепаді; існували й інші соціальні проблеми, що викликало незадоволення мешканців міста. Відтоді щорічно мешканці міста беруть участь у дискусії та прийнятті рішення щодо планування міського бюджету [2].

З того часу партисипаторний бюджет поширився в світі. З кінця 1990-х років складання бюджету на основі участі в різних форматах стало вкорінюватися в Центральній і Східній Європі [8], Азії, [9], країнах Африки на південь від Сахари [10], на Близькому Сході і в Північній Африці [8]. Такий підхід популяризували також муніципалітети Франції, Німеччини, Італії, Іспанії, Великобританії, Канади.

У Великобританії складання бюджету на основі участі в основному застосовувалося для розподілу ресурсів на відновлення територій та напрямки статутних коштів організаціям добровільного сектора [10]. Місцеві ради в Великобританії почали експеримент зі складанням партисипаторного бюджету, як це там називали «community kitties», з 2006 року в Коедпёт в Північному Уельсі, Харроу в Лондоні, Бредфорд в Йоркширі. У 2007 році Національний департамент у справах співтовариств і місцевого самоврядування (CLG) опублікував спільно з Асоціацією місцевого самоврядування свій «План дій для розширення можливостей громади: Спираючись на успіх» [4]. Партисипаторний бюджет приносить користь спільноті, забезпечуючи співвідношення ціни і якості. Бюджетування за участю громадськості має ряд переваг для місцевого управління, зокрема:

- нові можливості фінансування,
- прийняття обґрунтованих рішень,
- державна підтримка,
- зростання ролі громадського управління,
- просвіта людей про управління та знання,
- отримання фінансування з інших джерел,
- поліпшення відносин між місцевою владою та громадою.

Влада громади повинна складати бюджет за участю громадськості з двох причин: це джерело навчання для представників влади, які прагнуть виконувати свою роботу по залученню громадськості; це вплив громадськості на процес розподілу коштів, що нівелює звинувачення у корупційних діях. З 2011 р. партисипаторний бюджет як інструмент

співпраці з громадськістю використовується у Польщі. Механізми застосування партисипаторного бюджету різняться в країнах і муніципальних утвореннях.

Процес складання бюджету на основі участі зазвичай вимагає участі громадян на різних етапах бюджетного циклу, щоб визначити капітальні вкладення і проекти для задоволення найбільш нагальних місцевих потреб. У процесі партисипаторного бюджетування беруть участь громадяни, які вносять пропозиції щодо надання послуг та розвитку громадської інфраструктури. Складання бюджету на основі участі передбачає спільну роботу громадян, радників і співробітників місцевих органів влади. Складання бюджету на основі участі створює можливості для більшої ефективності в розподілі муніципальних коштів і підвищення згуртованості спільноти.

Основні особливості бюджетування за участю громадськості включають в себе:

- географічно певний район, такий як місцевий орган влади, децентралізований район місцевого органу влади або певний район;
- регулярні зустрічі і дискусії в кожній географічній одиниці;
- цикл заходів, тісно пов'язаних з місцевим розвитком;
- мережу осіб і організацій, що займаються навчанням, інформуванням і мобілізацією місцевих жителів.

Механізм участі громадськості в бюджетному процесі передбачає:

- участь у заходах, що проводяться місцевою радою, її комісіями та комітетами; – надання письмових пропозицій і запитів щодо формування місцевого бюджету та використання бюджетних коштів;
- надсилання письмових запитів місцевим радам, їх виконавчим органам, місцевим фінансовим органам, розпорядникам бюджетних коштів;
- здійснення громадського моніторингу використання бюджетних коштів;
- участь в оцінюванні ефективності бюджетних програм;
- громадські бюджетні слухання та місцеві ініціативи

Формування партисипаторний бюджету має відбуватися за умов:

- 1) громадянська активність населення;
- 2) наявність активної мережі організацій, рухів, асоціацій;
- 3) побудова інформаційної кампанії;
- 4) комунікація громадськості з місцевою громадою [6];
- 5) наявність фінансових ресурсів;
- 6) постійний характер застосування бюджету участі.

До бюджету пропонуються зміни згідно зі стратегією розвитку громади чи планом соціально-економічного розвитку та в рамках бюджетних обмежень. Ініціативні групи та громадяни інформують громадськість та переконують в необхідності вирішення тієї чи іншої проблеми. Після цього мешканцями обговорюються та обираються пріоритетні проекти та ініціативи різними способами – голосування в Інтернет, бюлетенями

скриньки для голосування на вулиці чи інший спосіб. Потім експертна комісія оцінює реалістичність їх реалізації та відповідність законодавству. Далі відбуваються сесійні процедури – депутати обговорюють в комісіях та голосують за зміст бюджету, реалізація затверджених програм.

Тобто етапами розробки та прийняття партисипаторний бюджету є: інформаційна кампанія, подання проєктів, аналіз на відповідність пріоритетам розвитку громади та чинному законодавству, попередня оцінка та відбір проєктів, голосування та підрахунок результатів, реалізація проєктів та оцінка процесу впровадження бюджету ініціатив [3, с. 101-102; 7, с. 241].

У рамках польсько-канадської програми підтримки демократії співфінансованої програми польської співпраці Міністерства закордонних справ Республіки Польща та канадського Міністерства закордонних справ, торгівлі та розвитку (DFATD) в Україні в 2016 р. розпочалося впровадження проєкту «Партисипаторний бюджет – можливості для підвищення громадської активності і встановлення належного партнерства з органами влади».

В грудні 2016 р. були оприлюднені результати моніторингу прийняття місцевих бюджетів на 2017 р., який був проведений Громадським партнерством «За прозорі місцеві бюджети!», в понад 30 містах України. Виявилось, що у 20 містах, які були охоплені моніторингом, є можливість вільної участі громадян у сесії місцевої ради, у 10 містах існує можливість обмеженої участі – за тимчасовими перепустками або запрошеннями.

Важливою практикою залучення громадян до підготовки бюджету є проведення органами влади консультацій із громадянами щодо обговорення проєкту рішення про бюджет після його оприлюднення. В 11 містах, які були охоплені моніторингом, консультації з громадянами щодо обговорення бюджету не проводились, серед них: Краматорськ, Кропивницький, Львів, Миколаїв, Полтава, Северодонецьк, Херсон, Білозерка, Здолбунів, Ізмаїл, Маріуполь. В 4-х містах було проведено електронні консультації, зокрема: Одеса, Суми, Вознесенськ та Чугуїв. В 19 містах відбулося публічне громадське обговорення проєктів бюджетів з використанням презентації або відкритого засідання профільної комісії міськради, публічного експертного обговорення.

У вересні 2019 року в Україні розпочалась нова ініціатива – Всеукраїнський громадський бюджет – це нова для України демократична практика, яка дозволяє мешканцям пропонувати проєкти регіонального розвитку, що будуть втілені в життя коштом спеціального державного фонду. Восени 2018 Уряд України вніс зміни до Бюджетного кодексу, а Державний фонд регіонального розвитку отримав 500 мільйонів гривень для реалізації проєктів громадян на обласному рівні. Області отримали змогу самостійно визначити пріоритетні проєкти розвитку, на які варто спрямувати фінансування. А участь у розподілі коштів та розвитку областей могли брати всі громадяни України [1].

Переваги партисипаторного бюджету: участь громадян у прийнятті

рішень; новий майданчик для діалогу влади і громади; досвід спільного вирішення проблем; благоустрій мікрорайонів, вулиць, зон відпочинку; покращення умов проживання людей; організація дозвілля, покращення екологічної ситуації у місті; збереження та відновлення історико-культурної спадщини міста [2, с. 9].

Складання бюджету на основі участі громадян дозволяє громадянам відігравати безпосередню роль в ухваленні рішення про те, як і де слід витратити ресурси. Партисипаторні бюджети створюють можливості для залучення, навчання та розширення прав і можливостей громадян, що може сприяти формуванню більш активного громадянського суспільства. Складання бюджету за участю громадян сприяє прозорості, яка може зменшити неефективність уряду і корупцію. Оскільки більшість громадян, які беруть участь в обговоренні бюджету мають низькі доходи і низький рівень освіти, складання бюджету на основі участі надає громадянам зробити вибір, який вплине на дії їх уряду.

Висновки. Партисипаторний бюджет є майданчиком для діалогу влади і громади щодо спільного вирішення проблем громади, зокрема таких як: благоустрій вулиць, зон відпочинку, покращення умов проживання людей, організація дозвілля, покращення екологічної ситуації у населених пунктах, поява нових громадських лідерів; можливість для розширення послуг.

Позитивними аспектами запровадження механізму партисипаторного бюджету є: поліпшення інформування населення щодо планів і намірів органів місцевого самоврядування; зростання рівня довіри мешканців до органів влади; зменшення соціальних конфліктів та соціальної напруги; поява нових громадських лідерів; рівень участі, рівень розширення послуг і прозорість, підвищення громадянської освіти – отримання громадянами нових компетенцій, пов'язаних з участю в громадському житті.

Список використаних джерел

1. Андрієвський Т. Всеукраїнський громадський бюджет: нові можливості для громад. *Місьцеве самоврядування*. 2019. № 10. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2019/october/issue-10/article-104950.html>

2. Белец Ж. А. Партиципаторне бюджетування як інноваційний демократичний інструмент участі громадян в управлінні справами територіальних громад. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2016. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_21.

3. Бельська Т. В. Партисипаторний бюджет як інструмент прямої демократії. *Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід: всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю* (26 жовтня 2018 року, м.Одеса). Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2018. С.17-18.

4. Глущенко Ю. А. Партиципаторний бюджет як інноваційний інструмент управління на місцевому рівні. *Вісник Національної академії*

державного управління при Президентіві України. Серія : Державне управління. 2017. № 4. С. 100-106. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2017_4_15.

5. Казюк Я.М. Місцеві бюджети в системі міжбюджетних відносин України. *Державне будівництво*. 2007. № 1 (2). URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2007_1\(2\)__32](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2007_1(2)__32).

6. Локтіонова Д. Програма «громадський бюджет» як інструмент міської політики. *Evropsky politicky a pravni diskurz*. 2018. Vol. 5, Iss. 4. С. 142-149. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/evrpol_2018_5_4_22.

7. Юрій Е. О., Карвацький М. В. Механізм залучення громадськості до розподілу та використання коштів місцевого бюджету. *Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки*. 2016. № 4(2). С. 239-242. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vchnu_ekon_2016_4\(2\)__51](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vchnu_ekon_2016_4(2)__51).

8. Department for Communities and Local Government and the Local Government Association. (2007). *An Action Plan for Community Empowerment: Building on success*. Accessed 26 August 2009.

9. Fölscher, Alta. (2007). 'Participatory Budgeting in Central and Eastern Europe'. in Shah, Anwar (ed.). *Participatory Budgeting*. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank

10. Fölscher, Alta. (2007). 'Participatory Budgeting in Asia'. in Shah, Anwar (ed.). *Participatory Budgeting*. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank

11. Shall, Adrienne. (2007). 'Sub-Saharan Africa's Experience with Participatory Budgeting'. in Shah, Anwar (ed.). *Participatory Budgeting*. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank

12. Method Participatory Budgeting. URL: <https://participedia.net/method/146>

References

1. Andrievsky T. (2019). Vseukrayins'kyy hromads'kyy byudzheth: novi mozhlyvosti dlya hromad [All-Ukrainian public budget: new opportunities for communities] *Local government*, October. Vol. 10. Retrieved from: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2019/october/issue-10/article-104950.html> [in Ukraine].

2. Belets Zh. A. (2016). Partytsypatorne byudzhetuвання yak innovatsiynnyy demokratychnyy instrument uchasti hromadyan v upravlinni spravamy terytorial'nykh hromad [Participatory budgeting as an innovative democratic tool for citizen participation in the management of territorial communities]. *Theory and practice of public administration and local self-government*. Vol. 1. Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_21 [in Ukraine].

3. Bielska T.V. (2018, October). Partysypatornyy byudzheth yak instrument pryamoyi demokratiyi [Participatory budget as an instrument of direct democracy]

Reform of public administration and administration: theory, practice, international experience. Odessa. P.17-18.

4. Glushchenko Y. A. (2017). Participatory budget as an innovative management tool at the local level. *Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. Series: Public Administration.* Vol. 4. P. 100-106. Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2017_4_15.

5. Kazyuk Y. M. (2007). Local budgets in the system of interbudgetary relations of Ukraine. *State Construction.* Vol. 1 (2). Retrieved from: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2007_1\(2\)_32](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2007_1(2)_32).

6. Loktionova D. (2018). The program "public budget" as an instrument of urban policy. *European political and legal discourse.* Vol. 5, Iss. 4. P. 142-149. Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evrpol_2018_5_4_22.

7. Yuriy E. O. (2016). The mechanism of public involvement in the distribution and use of local budget funds. *Visnyk of Khmelnytsky National University. Economic sciences.* Vol 4 (2). P. 239-242.

8. Department for Communities and Local Government and the Local Government Association. (2007). *An Action Plan for Community Empowerment: Building on success.* Accessed 26 August 2009.

9. Fölscher, Alta. (2007). 'Participatory Budgeting in Central and Eastern Europe'. in Shah, Anwar (ed.). *Participatory Budgeting.* Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank

10. Fölscher, Alta. (2007). 'Participatory Budgeting in Asia'. in Shah, Anwar (ed.). *Participatory Budgeting.* Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

11. Shall, Adrienne. (2007). 'Sub-Saharan Africa's Experience with Participatory Budgeting'. in Shah, Anwar (ed.). *Participatory Budgeting.* Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

12. Method Participatory Budgeting. URL: <https://participedia.net/method/146>.