

Вищий навчальний заклад Укоопспілки
«Полтавський університет економіки і торгівлі»

*Від студентського самоврядування –
до самоврядування громад*

**Наукова робота на тему:
Партиципаторне бюджетування як інструмент
місцевих ініціатив**

Виконала студентка групи ФКм-61
спеціальності «Фінанси, банківська
справа та страхування»

Мельник Анастасія Сергіївна

Науковий керівник:

Чижевська М.Б., к.е.н., доцент

Полтава 2019

ЗМІСТ

ВСТУП	3
1. ІСТОРІЯ ВИНИКНЕННЯ ТА МЕХАНІЗМ ПАРТИЦИПАТОРНОГО БЮДЖЕТУВАННЯ	5
2. ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПАРТИЦИПАТОРНОГО БЮДЖЕТУВАННЯ В УКРАЇНІ	14
3. ПРОПОЗИЦІЇ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ПРОЦЕСУ ПАРТИЦИПАТОРНОГО БЮДЖЕТУВАННЯ В ПОЛТАВСЬКІЙ ОБЛАСТІ	23
ВИСНОВКИ	34
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	36

ВСТУП

Актуальність теми. За останні роки втрата суспільної довіри до професійних політиків стала широко розповсюдженою проблемою в багатьох демократичних суспільствах. Тому участь громадськості розглядається як одне з можливих рішень кризи суспільної довіри та управління багатьох демократій. Ідея полягає в тому, що суспільство має все більше залучатися до політичних процесів, ставати повноправним учасником, а не просто пасивним споживачем політичних рішень.

Можна з впевненістю стверджувати, що українське суспільство суттєво змінилося, зокрема спостерігається зростання соціальної активності – з'являються громадські організації та окремі активісти, які мають бажання долучатись до вирішення суспільних проблем. На місцевому рівні у жителів виникають ідеї, як покращити благоустрій територій міста, провести соціальні, культурно-мистецькі, спортивні заходи тощо.

В свою чергу соціальна активність членів територіальних громад вимагає створення дієвих інструментів співпраці та залучення громадськості до вирішення питань її життєдіяльності.

Процес, під час якого громадяни отримують можливість впливати на рішення органів державної влади, а посередньо – можливість здійснювати контроль за їхнім виконанням, якщо дані рішення безпосередньо або посередньо торкаються інтересів громадян отримав назву громадянська партиципація. Громадяни, отримуючи можливість брати участь в процесах регулювання на їхній ранній стадії, ще більш активно долучаються до процесів безпосередньої реалізації.

Метою дослідження є обґрунтування теоретико-методичних засад і розробка практичних рекомендацій щодо удосконалення процесу партиципаторного бюджетування в Полтавській області.

Об'єктом дослідження є процес партиципаторного бюджетування як інструменту місцевих ініціатив.

Предметом дослідження є теоретичні засади та практичні рекомендації щодо процесу партиципаторного бюджетування як інструменту місцевих ініціатив.

Завдання дослідження

- дослідити історію виникнення партиципаторного бюджетування та механізм партиципаторного бюджетування;
- ознайомитися з процесом запровадження партиципаторного бюджетування в Україні;
- надати рекомендації та пропозиції щодо покращення діалогу між місцевою владою і громадськістю шляхом співпраці в плануванні та імплементації партиципаторного бюджетування.

Методи дослідження. Теоретична та методологічна основи наукового дослідження ґрунтуються на основних положеннях економічної теорії, наукових розробках вітчизняних і зарубіжних вчених з питань самоврядування та бюджетного процесу на місцевому рівні. При дослідженні використовувалися такі основні економічні методи: абстрактно-логічний; статистико-економічний; графічний, експертних оцінок.

Структура та обсяг роботи. Наукова робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 37 сторінок. Основний зміст викладено на 33 сторінках друкованого тексту.

1. ІСТОРІЯ ВИНИКНЕННЯ ТА МЕХАНІЗМ ПАРТИЦИПАТОРНОГО БЮДЖЕТУВАННЯ

Участь громадськості є політичним принципом або практикою, однак її можна визнати також як спосіб розширення прав і можливостей, і як життєво важливу складову демократичного управління. Зазвичай участь громадськості допомагає тим, хто безпосередньо або потенційно залучений і зацікавлений у прийнятті рішення. Це можуть бути окремі особи, центральна і місцева влада, установи, компанії або інші суб'єкти, що зачіпають суспільні інтереси. Принцип участі полягає в тому, що ті, на кого впливає рішення мають право брати участь в процесі його прийняття. Участь громадськості тут розуміється як її внесок і вплив на ухвалення рішення.

Громадська участь може бути розглянута в рамках зміни парадигми «люди перш за все», тобто участь громадськості може піддавати сумніву концепцію «чим більше, тим краще» і логіку централізованих ієрархій, висувати альтернативні концепції, стверджуючі тим самим, що участь громадськості може сприяти продуктивним і довгостроковим змінам.

Партиципаторне бюджетування є відносно новим явищем у демократичній практиці територіальних громад, тому на сьогодні інтенсивно проводяться дослідження з метою виявлення довготривалих наслідків його запровадження.

Різними мовами партиципаторний бюджет (іноді вживають партисипативний) звучить по-різному: португальською – «orçamento participativo», іспанською – «presupuesto participativo», італійською – «bilancio partecipativo», німецькою – «Bürgerhaushalt», французькою – «budget participative», грецькою – «συμμετοχικός προϋπολογισμός», шведською – «medborgerbudget», норвезькою – «deltagende budsjet», фінською – «osallistuva budjetointi», чеською – «participační rozpočet», словацькою – «participatívny rozpočet», польською – «budżet partycypacyjny», албанською – «Buxhetimi me

Pjesëmarrje», російською – «партисипативный бюджет», голландською – «orzamentos participativos», креольською – «orçament participative», каталонською – «pressupost participatiu», арабською – «تقيراوملا اشتلا», «корейською – «참여 예산», китайською – «参与式预算» [1].

Партиципаторний бюджет – демократичний процес, який передбачає надання громадянам (зокрема тим, які, формально, не мають громадянства) права розподілу частини коштів з міського бюджету або іншого бюджету, який їх стосується.

Як засіб боротьби із соціальною нерівністю партиципаторний бюджет вперше з'явився у м. Порту-Алегрі в Бразилії у 1989 році. Партиципаторне бюджетування було запропоновано Бразильською робочою партією, ідея якого спиралася на переконанні в тому, що успіх на виборах є не самоціллю, а плацдармом для розвитку радикальних, заснованих на широкій участі, форм демократії.

У 80-х роках ХХ століття у цьому місті процвітали корупція і безробіття, була відсутня належна комунальна інфраструктура, рівень податкових надходжень до бюджету міста, як і рівень доступу громадян до освіти, були надзвичайно низькими. Для подолання цих проблем у 1985 році муніципальною владою була представлена ідея бюджетної участі, спрямованої на публічне обговорення проблем міста та підвищення рівня активності громадян. Однак повноцінний процес функціонування партиципаторного бюджету був запусканий у 1989 році зі створенням місцевих асамблей, спрямованих на вирішення питань охорони здоров'я та освіти, де жителям міста надавалася можливість вирішувати, як розподілити частину коштів міського бюджету.

Становлення партиципаторного бюджетування відбувалося на фоні значних соціально-економічних, демографічних, політичних і культурних змін. Для Бразилії історично характерний високий рівень соціальної нерівності, яка тільки посилилася під час військової диктатури 1964-1988 років – зокрема, країна страждала від політичної нестабільності та хронічної інфляції. Реальні розподіли бразильських бюджетів сильно відрізнялися від офіційних. Державні

ресурси країни привласнювали окремі особи, і сформувалася стійка система зв'язків між патронами та їхніми клієнтами.

З іншого боку, під час диктатури Бразилія перетворилася з аграрно-експортної на індустріальну та урбанізовану країну, розмір ВВП якої досягнув восьмого місця у світі. У 1965 році в містах проживало 51% населення Бразилії (43 млн. людей), у 1990 році, після повалення диктатури – 74% (103 млн.), а у 2015 році – вже 86% (172 млн.) [2]. В кінці 1970-х – на початку 1980-х років стали дуже активними міські суспільні рухи, які боролися за відновлення демократії та рівні права для всіх. Здебільшого такі рухи хоч і були різноплановими, але однаково мали на меті сприяти задоволенню потреб бідних верств населення. Основний інструмент впливу вони вбачали у налагодженні діалогу з представниками влади.

Порту-Алегре – відносно багате місто на півдні Бразилії з населенням у 1,29 мільйонів та майже 250-річною історією. Сьогодні місто пишається тим, що має найкращу якість життя в країні, найнижчий рівень безробіття і відносно добре освічене та заможне населення. Порту-Алегре вважають одним із найкращих бразильських міст передусім завдяки його системі водопостачання та каналізації. Висока якість цих послуг, фактично, є унікальним прикладом ефективної роботи комунальних служб у країні, що розвивається. Проте ще в кінці 1980-х років тут, як і в більшості міст країни, була купа характерних для Бразилії проблем, особливо у сфері водопостачання та санітарії [3].

Коли в 1989 році в Порту-Алегре прийшла до влади Робітничка партія, одним із перших її ініціатив була реалізація сміливої та радикальної податкової реформи, яка мала на меті розширення ресурсної бази для капітальних інвестицій. Успіх таких дій залежав від здатності показати населенню, що податки будуть використані передусім на благо людей. Тож ця реформа привела до громадських консультацій щодо інвестиційних пріоритетів. Згодом усе це інституціалізувалося в перший у світі партиципаторний міський бюджет.

Оскільки Порту-Алегре є першим містом у світі, яке запровадило партиципаторний бюджет, і історія його розвитку триває більш ніж 25 років,

методологія формування бюджету не раз змінювалася, особливо на початкових стадіях.

За формування міського бюджету в Порту-Алегре відповідає офіс мера. Міська влада організовує серію громадських обговорень у районах, розклад яких доступний усім. Такі обговорення відбуваються двічі на рік у кожному з 16 районів міста. Відвідують ці збори представники виконавчої влади, адміністрації та громадськості, але тільки мешканці району мають право голосу.

На першій зустрічі (березень-квітень) обговорюють минулорічний бюджет. Акцент роблять на розгляді інвестиційного плану, а не на всіх муніципальних витратах бюджету. На цьому етапі учасникам також пояснюють, як функціонує партиципаторний бюджет та які правила його регулюють.

У період квітень-травень відбуваються районні та тематичні обговорення. Насамперед на локальному рівні ще раз відбувається обговорення минулорічного бюджету. Крім того, учасники обговорень обирають представників громадськості, які стають відповідальними за формування районних пріоритетів шляхом голосування. Водночас визначають кількість представників від кожного району в залежності від загальної кількості мешканців, які прийшли на обговорення. Чим більше містян прийшли, тим більше представників вони можуть обрати. Це мотивує більшу кількість мешканців приходити. Представники громадськості також проводять щотижневі обговорення на рівні вулиць чи кварталів, щоб оцінити пріоритети району.

Паралельно на рівні всього міста відбуваються тематичні обговорення. Всі вони розділені на 5 основних тем: транспорт та дорожній рух; освіта, відпочинок та культура; здоров'я та соціальне забезпечення; економічний розвиток та оподаткування; міське планування, міський розвиток та довкілля.

В період травень-липень відбувається визначення пріоритетів конкретних інвестиційних проєктів. Представники громадськості звітують про свої

спостереження з вуличних та квартальних зустрічей. В липні двох представників громадськості та їхніх заступників обирають для представлення інтересів району в Раді партиципаторного бюджету. До цієї ради також входять по два представники міста з кожної теми, за якою відбувалися обговорення. Мандат представники отримують строком на один рік. Правила внутрішнього розпорядку партиципаторного бюджету допускають тільки одне переобрання.

Потім представники всіх районів міста зустрічаються для розгляду всіх інвестиційних потреб жителів. Обговорення відбувається на основі реальних відвідувань місць, де впроваджуватимуть запропоновані інвестиційні проекти. Для розподілу ресурсів між районами та секторами використовують раніше затверджену формулу оцінки потреб населення. Вона враховує кількість населення в певному районі міста, якість інфраструктури, рівень надання муніципальних послуг та пріоритети населення.

Рада партиципаторного бюджету з липня до вересня збирається щонайменше раз на тиждень і розробляє низку інвестиційних пропозицій. На цьому етапі головна функція представників громадськості – гармонізувати конкурентні потреби населення й за допомогою міської адміністрації сформувані проект Інвестиційного плану, який враховує технічну здійсненність та фінансовий аналіз запропонованих проектів.

У серпні-вересні розроблений Інвестиційний план інкорпорується у міський бюджет, який потім презентують меру міста. В свою чергу мер може або прийняти запропонований бюджет, або попросити Раду переробити його (це прохання Рада може відхилити, якщо більшість – дві треті – її членів проголосують за це). Після затвердження бюджету новий Інвестиційний план презентують на районних та тематичних обговореннях.

Останнім етапом (листопад-грудень) формування партиципаторного бюджету є перегляд його статуту. В цей час можна вносити пропозиції щодо змін до правил функціонування. Голосування щодо зміни правил відбувається до початку нового циклу партиципаторного бюджетування.

Загалом протягом усього процесу міська влада тісно співпрацює з Радою

партиципаторного бюджету. Наприклад, саме влада встановлює час зустрічей та розповсюджує про це інформацію. Міська влада також проводить семінари про формування бюджету для Ради партиципаторного бюджету та інших зацікавлених представників.

Вже у січні наступного року починається реалізація обраних проектів, і процес партиципаторного бюджетування починається знову [4].

Рада партиципаторного бюджету під час обговорення запропонованого плану розподілу бюджетних коштів детально розглядає конкретні програми, послуги та запропоновані інвестиційні проекти. Тобто фактично вона розробляє Інвестиційний план, який ґрунтується на запропонованому бюджеті, який надає міська рада; на технічному, юридичному та фінансовому аналізі потреб населення; та на критеріях розподілу ресурсів між районами. Крім того, ресурси розподіляються між районами відповідно до їхніх потреб і кількості населення. Регіони з більшими потребами і вищою кількістю населення отримують більший обсяг ресурсів на пріоритети, які вони обрали.

Цей план перераховує всі деталі робіт і послуг, які буде виконувати уряд. Наявність ресурсів для кожного району визначає, які роботи будуть виконані. В свою чергу, наявність ресурсів визначається на основі ієрархії пріоритетів, визначених спільнотою; вартості робіт або послуг; та технічного аналізу життєздатності проекту.

Розробка Інвестиційного плану відбувається за трьома критеріями планування: пріоритети районів; розроблені вказівки щодо робіт і послуг в конкретних областях, а також наявність уже розпочатих проектів і будівельних робіт; потреби уряду в підтримці певного рівня необхідних послуг поміж населення.

Для оцінки актуальності пріоритетів використовують бальну систему. Пріоритети районів обирають із 12 напрямів, таких як транспорт і перевезення, охорона здоров'я і соціальне забезпечення, освіта, культура і дозвілля, міське планування тощо. З них на проміжних етапах громада обирає п'ять пріоритетів. Кожен пріоритет отримує бали, які допомагають ранжувати їх: перший

пріоритет – 5 балів, другий пріоритет – 4 бали, третій пріоритет – 3 бали, четвертий пріоритет – 2 бали і п'ятий пріоритет – 1 бал.

За допомогою додавання балів із усіх районів встановлюють пріоритети інвестиційного плану міста. Так виникає зовсім нова система взаємодії. Наприклад, дві громади можуть домовитися між собою, щоб разом надати найбільший пріоритет спільному для них проекту так, що він буде мати більше шансів отримати бюджетну підтримку.

У серпні міська влада оцінює розмір необхідних постійних витрат міста і поєднує ці потреби з пріоритетами, які були визначені в Інвестиційному плані. Після остаточного затвердження Інвестиційного плану в Раді партиципаторного бюджету обговорення та участь спільноти перетворюється на моніторинг діяльності уряду в реалізації обраних проектів та пріоритетів.

Навіть зараз у Порту-Алегре ще багато проблем, серед яких поліпшення очищення стічних вод, скорочення втрат, покращення якості водопостачання та інвестиції в додаткові потужності. Більше того, досягнення Порту-Алегре є нестабільними, і, теоретично, ситуація може з часом змінитися на зовсім протилежну. Проте потенційну стабільність результатів забезпечують інститути демократичної участі, побудовані навколо цих здобутків. Саме вони можуть гарантувати успішний розвиток міста в майбутньому [5, 6].

Успіх партиципаторного бюджету в Порту-Алегре можна пояснити наявністю певних інституційних, політичних та психологічних чинників. Так, створення новою владою умов для участі громадян і розвиток прямої демократії, фактично, є основними причинами, чому система розвинулася до свого нинішнього стану. Не менш важливим фактором була своєчасність реформ: зміни здійснювали там і тоді, де і коли це було потрібно. У процесі становлення партиципаторного бюджетування було створено низку інститутів демократичної участі, які відображають реальні потреби населення та допомагають прийняти раціональні інвестиційні рішення. З розвитком партиципаторного бюджетування також розвивалося і почуття соціальної відповідальності громадян за долю свого міста. До цих факторів додамо фактор

«знизу до гори», тобто вся ініціатива, планування, реалізація та моніторинг бюджетування здійснюється від первинної територіальної громади – вулиць, кварталів тощо.

Практика партиципаторного бюджету в місті Порту-Алегре застосовується і дотепер, при цьому жителі розпоряджаються 20% бюджету міста [7]. Як свідчить аналіз, механізм партиципаторного бюджетування у бразильському місті є високоефективним та має низку позитивних наслідків його реалізації, серед яких:

- зменшення політичної напруги в суспільстві;
- підвищення рівня податкових надходжень до міського бюджету;
- зменшення міських адміністративних витрат;
- зниження рівня корупції за рахунок збільшення громадської активності місцевого населення;
- підвищення рівня обізнаності населення у питаннях використання бюджетних коштів;
- поява практики добровільної участі громадян у реалізації проектів за рахунок власних внесків;
- створення нової культури у громадах;
- забезпечення участі жінок у суспільних заходах, адже до появи бюджету участі жінки були майже виключені зі світу політики та громадського життя міста.

Враховуючи позитивний досвід міста Порту-Алегре, партиципаторний бюджет впровадили й інші муніципалітети Бразилії.

Сьогодні в рамках партиципаторного бюджету бразильські міста найбільше коштів витрачають на освіту та санітарні потреби, завдяки чому рівень і якість життя серед населення постійно підвищуються. Зокрема, у місті Порту-Алегре за роки існування партиципаторного бюджетування рівень смертності серед немовлят був знижений майже на 33%; показник середньої тривалості життя перевищив загальнонаціональний рівень на 240%; зросла кількість учнів початкової та середньої шкіл; більшість жителів міста отримали

доступ до води та електрики; станом на 2001 рік доступ до міської каналізації отримали 98% жителів міста, тоді як у 1989 році нею користувалися лише 48% жителів; загальна кількість міських громадських організацій збільшилась на 19% [6].

Завдяки високій соціальній ефективності використання механізму партиципаторного бюджетування упродовж останніх десятиліть такі бюджети набули значного поширення у країнах Латинської Америки. У 90-х роках ХХ століття схожі проекти почали з'являтися в європейських державах, зокрема у Німеччині та Іспанії. На початку ХХІ століття досвід був перенесений до країн Африки, США, Китаю та Південно-Східної Азії. Головну роль у поширенні партиципаторного бюджету відіграли Світовий банк, Організація Об'єднаних Націй та інші глобальні інститути розвитку, які виявили інтерес до партиципаторного бюджетування після вивчення позитивних наслідків його функціонування у Бразилії. Отже, сьогодні такою практикою користуються понад 40 країн світу, серед яких Східна та Західна Європа, США, Латинська Америка, країни Азії та Африки. Щорічно 7 млн. євро з бюджету розподіляють мешканці іспанської Валенсії, а в Ітіномії (Японія) діє «Процентна програма підтримки» («1% Support Program») від загальної кількості податків. В містах Польщі цей показник досягає 3,4% місцевого бюджету, а в Амстердамі – 20%, в Кельні (Німеччина) за таким принципом влада розподіляє третину доходів. Велике фінансування отримують громадські ідеї в Парижі. Зокрема, у 2016 році влада виділила на громадські ініціативи та проекти близько 100 млн. євро. Тут найчастіше втілюються інфраструктурні рішення – підвищення безпеки на проблемних ділянках доріг, покращання публічного простору. До 2020 року суму планують підвищити до 500 млн. євро [2].

2. ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПАРТИЦИПАТОРНОГО БЮДЖЕТУВАННЯ В УКРАЇНІ

Сучасною особливістю партиципаторного бюджетування є те, що воно запроваджується як у великих містах із населенням понад 700 тис. жителів, так і у маленьких містечках, загальна кількість жителів у яких не перевищує 30 тис. осіб.

В Україні впровадження партиципаторного бюджету започатковано з 2015 р. за підтримки Фондації ПАУСІ в рамках Проекту «Партиципаторний бюджет – можливості для підвищення громадської активності і встановлення належного партнерства з органами влади» в чотирьох містах (Черкаси, Чернігів, Полтава та Луцьк).

Характерними рисами партиципаторного бюджету є:

- визначена частина бюджету міста;
- реалізація всіх запланованих завдань відбувається протягом року;
- подання пропозиції за встановленими вимогами тільки від свого імені, тобто від імені жителя міста;
- можливість визначати і голосувати за проекти (ідеї), реалізація яких задовольнить потреби всієї місцевої громади;
- реалізація інвестиційних проектів і проведення ремонтних робіт може відбуватися лише на територіях, якими місто має право розпоряджатися згідно з чинним законодавством;
- безпосередній контроль жителями міста його витрат.

Основні принципи партиципаторного бюджету:

- рішення, що приймаються мешканцями під час голосування є обов'язковими до виконання;
- процес має циклічний характер (реалізується кожного року);
- в партиципаторному бюджеті йдеться не про поглиблення діалогу між окремим громадянином та окремим представником органів влади, а про

зміцнення громади в цілому шляхом надання можливості її членам дискутувати, обговорювати основні проблеми та приймати спільні рішення.

Партиципаторний бюджет можна запроваджувати всюди, де є публічні/бюджетні кошти:

- окрема установа, наприклад, будинок культури, школа;
- адміністративні одиниці органів самоврядування (район, мікрорайон тощо);
- місто.

В процесі підготовки органи місцевого самоврядування визначилися, що основним документом має стати програма, проте категоричне неприйняття викликав термін «партиципаторний бюджет». В результаті більшість міст прийняли рішення міською радою про затвердження міської цільової програми про громадський бюджет міста. При цьому по всьому тексту документу було замінено визначення «партиципаторний бюджет» на «громадський бюджет» та і сама Координаційна рада отримала відповідну назву [8].

На початку 2015 року у місті Луцьк була втілена власна модель бюджету участі «Конкурс громадських ініціатив». У Чернігові на 2016 рік було схвалено Положення про громадський бюджет, в якому передбачалося 4,8 млн. грн. на проекти містян. Мешканці подали 73 проекти, допущено до голосування 56. У загальноміському голосуванні, яке проходило у бібліотеках і школах міста взяли участь 6307 жителів, переможцями визначено 17 проектів, які того ж року були реалізовані [9].

2015 року у місті Черкаси, за допомогою Фондації ПАУСІ, запроваджено модель партиципаторного бюджету, яка також отримала назву «Громадський бюджет» та стала практичною формою бюджету за завданнями.

Згідно Міської цільової програми «Громадський бюджет міста Черкаси на 2015-2019 роки» було заплановано виділення 5 млн. грн. на проекти щорічно. У перший рік містянами було подано 54 проекти. Після опрацювання департаментами Черкаської міської ради на міське голосування було винесено 39 проектів, за які віддали свої голоси 5065 жителів міста Черкаси.

Переможцями було визначено 6 проектів.

Бюджет участі міста Дніпро в 2017 році склав 10 млн. грн., у Львові сума дещо більша – 16 млн. грн. Серед близько 300 проектів – 30% ідеї щодо благоустрою спортивних майданчиків. У місті Хмельницькому найбільш популярні категорії – культура, туризм і спорт, на втілення яких було виділено 7 млн. грн. Мешканців міста Краматорська, що прийняли участь у представлених проектах найбільш турбували проблеми освіти та енергозбереження. Максимальна сума на один проект дорівнювала 375 тис. грн.

Київ також приєднався до процесу фінансування найкращих ідей. 100 млн. грн. у 2017 році міська рада розподілила поміж 42 великими проектами і 51 малими. Серед них – освітній хаб в гімназії, Підземний музей на Поштовій площі, сучасне гематологічне відділення в міській лікарні і нове приміщення для районного РАГСу [10].

Міськрада Полтави у 2015 році затвердила Положення про бюджет участі, який складає не менше 0,1% від загального обсягу міського бюджету. Подачу проектів та голосування вперше планувалося і було реалізовано у 2016 році.

У 2016 р. на конкурс «Бюджет участі» міста Полтава було подано 57 проектів, з них 54 були допущені до голосування. У 2017 році полтавці подали вже 92 ідеї, що перевищувало кількість поданих в попередній майже вдвічі. З них, великих проектів (до 1 млн. грн.) – 21 та малих (до 300 тис. грн.) – 71 проект. У 2018 році мешканцями було подано вже 115 проектів, перемогу здобули 3 великих та 14 малих проектів [11].

Більшість проектів, що подають полтавці, – інфраструктурні. Найбільше проектів – понад 70% – стосуються благоустрою територій, будівництва та реконструкцій дитячих і спортивних майданчиків, зон сімейного відпочинку, скверів та парків.

Для обміну досвідом між українськими містами щодо запровадження громадського бюджету була створена спеціалізована група у соціальній мережі Фейсбук «Громадський бюджет».

Зокрема, у місті Полтаві умови розміщуються на офіційному сайті ради у рубриці «Полтавців продовжують знайомити з Проектом «Партиципаторне бюджетування у м. Полтаві». Бюджетування проводиться 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.

Громаду інформують про процес проведення партиципаторного бюджетування: етапи, розмір грошових коштів, процедури та відповідальні зазначені у Міській цільовій програмі «Партиципаторне бюджетування (бюджет участі) у м. Полтаві на 2016-2020 роки», яка встановлює та регулює систему взаємодії виконавчих органів Полтавської міської ради та жителів міста Полтави щодо реалізації проектів за рахунок коштів міського бюджету. Також на сайті розміщений паспорт програми, де зазначена загальна інформація (табл.1) [11].

Програма розроблена відповідно до норм Бюджетного кодексу України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» з використанням міжнародного досвіду щодо активізації участі громадян у прийнятті рішень та методології реалізації механізмів партиципаторного бюджетування.

В квітні 2017 року з метою розвитку партнерських відносин між територіальними громадами та органами місцевого самоврядування Полтавською обласною радою була затверджена обласна програма «Бюджет участі Полтавської області на 2017-2020 роки», паспорт якої розміщено для ознайомлення на офіційному сайті ради (табл. 2) [12].

Виконання Програми здійснюється шляхом планування, фінансування та реалізації ряду організаційних, навчальних, інформаційних заходів, консультацій з громадськістю, спрямованих на залучення мешканців області до процесів визначення проблематики – галузей, які потребують покращення в області, заходів та шляхів вирішення даних проблем [12].

**Паспорт міської цільової програми
«Партиципаторне бюджетування у м. Полтаві на 2016-2020 роки»**

Ініціатор розроблення	Виконавчий комітет Полтавської міської ради
Назва, дата і номер розпорядчого документа органу виконавчої влади	Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», Бюджетний кодекс України
Розробник	Виконавчий комітет Полтавської міської ради
Брали участь у розробці	Виконавчий комітет Полтавської міської ради, робоча група з партиципаторного бюджетування у м. Полтаві
Виконавці	Відділ організаційної роботи управління звернень громадян, організаційної роботи та загальних питань, комунальна організація «Інститут розвитку міста» Полтавської міської ради
Учасники	Комунальна організація «Інститут розвитку міста» Полтавської міської ради, виконавчі органи Полтавської міської, районних у м. Полтаві рад, автори проектів, депутати Полтавської міської ради, громадські організації, головні розпорядники бюджетних коштів
Термін реалізації	2016 - 2020 роки
Перелік бюджетів, які беруть участь у виконанні	Міський бюджет
Орієнтовний обсяг коштів для реалізації	2016 р. – 60 000 грн. 2017 р. – 1 553 000 грн. 2018 р. – 5 300 000 грн. 2019 р. – 11 350 000 грн. 2020 р. – 11 300 000 грн.

Вирішення проблеми здійснюється шляхом розроблення механізму взаємодії Полтавської обласної ради, органів місцевого самоврядування області та громадян у бюджетному процесі, залучаючи жителів до процесу прийняття рішень на місцевому рівні та розв'язуючи найбільш нагальні проблеми території громади.

Виконання Програми розраховано на 2017–2020 роки та циклічний щорічний механізм.

Основними напрямками діяльності Програми є:

1. Інформаційно-промоційна кампанія.
2. Подання проектів.
3. Розгляд та перевірка проектів.
4. Голосування за проекти.

5. Встановлення результатів та визначення переможців.
6. Реалізація проектів та порядок звітування.

Таблиця 2

Паспорт програми

«Бюджет участі Полтавської області на 2017-2020 роки»

Ініціатор розроблення програми	Голова Полтавської обласної ради
Дата, номер і назва розпорядчого документа органу місцевого самоврядування про розроблення проекту Програми	Розпорядження голови обласної ради № 206 від 19.09.2016 р. «Про створення робочої групи з питань розробки й втілення основних положень, принципів та Програми бюджету участі Полтавської області».
Розробник та співрозробники Програми	Виконавчий апарат Полтавської обласної ради, робоча група з питань розробки й втілення основних положень, принципів та Програми бюджету участі Полтавської області.
Відповідальний виконавець Програми	Полтавська обласна рада, виконавчий апарат Полтавської обласної ради.
Номер і назва операційної цілі Стратегії розвитку Полтавської області на період до 2020 року, якій відповідає Програма	1.3. Створення комфортних та безпечних умов проживання населення. 1.4. Створення ефективної системи самоврядування та соціальної активності населення. 2.4. Реалізація туристичного потенціалу регіону.
Термін реалізації Програми	2017 - 2020 роки
Учасники програми	Полтавська обласна рада, органи місцевого самоврядування Полтавської області, Полтавська обласна державна адміністрація, районні державні адміністрації Полтавської області, Полтавський обласний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, головні розпорядники бюджетних коштів.
Бюджети, з яких залучаються кошти на виконання Програми	Обласний бюджет, місцеві бюджети, інші джерела фінансування.
Очікуваний обсяг фінансування Програми	Обсяг фінансування Програми визначається щороку у межах наявного фінансового ресурсу обласного та місцевих бюджетів

Фінансування Програми здійснюється відповідно до діючого законодавства за рахунок коштів обласного бюджету та бюджету місцевих рад у співвідношенні 50х50 або більше зі сторони місцевих рад в обсягах, передбачених рішеннями обласної ради про обласний бюджет та місцевих рад про місцеві бюджети на відповідні роки.

Місцева рада дофінансовує суму коштів у пропорції 50х50 або більше та визначає кінцевий розмір коштів, що буде виділено на реалізацію бюджету участі в місцевій раді.

Очікуваними результатами виконання Програми є:

- створення механізму реалізації партнерських відносин між територіальними громадами та органами місцевого самоврядування;
- запровадження інноваційних механізмів залучення громадян до співпраці в бюджетному процесі;
- залучення жителів до процесу прийняття рішень органів місцевого самоврядування;
- формування довіри громадян до органів місцевого самоврядування;
- підвищення відкритості діяльності органів місцевого самоврядування;
- підвищення рівня прозорості процесу прийняття рішень шляхом надання жителям області можливості безпосереднього впливу на бюджетну політику;
- вирішення питань, які найбільше хвилюють членів територіальних громад області.

Очікувані показники затрат відповідно представлені у таблиці 3.

Впровадження партиципаторного бюджету дозволило жителям самостійно вирішувати, на які потреби спрямувати частину коштів із міського бюджету. В той же час практика запровадження цієї моделі показала типові фактори успіху та існуючі пастки бюджету за завданнями.

Зокрема, було витрачено значно більше часу на успішну інтеграцію цього процесу, ніж планувалося на початковому етапі (лише рішення розроблялося більше двох місяців), в процесі запровадження партиципаторного бюджету необхідно було визначати весь час пріоритети і адаптувати всіх учасників процесу до нових правил та інструментів. В той же час, командна робота з зовнішніми експертами, залучення зацікавлених людей та рішучість ключових гравців дала свої позитивні результати та, відповідно, змогу створити та «запустити» процес прямої участі громадян в розподілі бюджетних коштів.

**Очікувані показники затрат за програмою «Бюджет участі
Полтавської області на 2017-2020 роки»**

Очікувані показники	Одиниця виміру	2017 р.	2018 р.	2019 р.	2020 р.
Затрати					
Інформаційна кампанія	тис. грн.	120	65	70	75
Організація голосування за проекти: придбання програмного продукту для електронного голосування	тис. грн.	15	0	0	0
Організація голосування за проекти: обслуговування програмного продукту для електронного голосування	тис. грн.	0	3	3	3
Реалізація проектів-переможців	тис. грн.	0	2000	2000	2000
Продукти					
Кількість інформаційних заходів щодо ознайомлення жителів	одиниць	25	25	25	25
Проведення процедури Голосування	одиниць	1	1	1	1
Кількість реалізованих проектів	одиниць	0	40	40	40
Ефективність та якість					
Виконання проектів-переможців	%	100	100	100	100
Залучення жителів Полтавської області до участі в Програмі	%	0,5	1	2	4

Місцева влада повинна була визначитись щодо правових підстав, на яких базуватиметься партиципаторне бюджетування в даній місцевості (міська цільова програма, положення).

Міськими цільовими програмами, перш за все, було визначено фінансовий ресурс на реалізацію проектів, розроблено необхідні бланки для подання проектів, проведення аналізу та голосування. Зокрема основними вимогами до проектів було встановлено: вартість; підтримка; період реалізації; повноваження щодо реалізації; автор проекту мав мати вік від 18 років і проживати у відповідному місті.

Таким чином, партиципаторний бюджет – демократичний процес дискусії та прийняття рішень, у якому кожен житель населеного пункту вирішує, у який спосіб витратити частину муніципального бюджету.

3. ПРОПОЗИЦІЇ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ПРОЦЕСУ ПАРТИЦИПАТОРНОГО БЮДЖЕТУВАННЯ В ПОЛТАВСЬКІЙ ОБЛАСТІ

Незважаючи на початковий етап упровадження бюджету в Україні та певні досягнуті позитивні результати, виникає потреба, пов'язана із розширенням реальної участі громадян у бюджетному процесі, що спонукає до такого.

Необхідно підвищити рівень технологічного забезпечення відкритості та прозорості бюджету учасників бюджетного процесу. Потрібні технології пошуку консенсусу різнорівневих учасників цього процесу.

Конкретні положення та правила перебігу процесу партиципаторного бюджетування повинні розроблятися з урахуванням місцевих умов, зокрема, розмірів місцевості, традиційного поділу різних його частин тощо. Однак, партиципаторний бюджет лише тоді буде дійсно бюджетом участі, коли рішення щодо кінцевого вигляду процедури будуть приймати, перш за все, не представники влади чи управлінь, а безпосередньо мешканці через участь в роботі групи.

Група спільно працює над поданням пропозицій основних положень та принципів процесу, а також над розробкою його остаточної моделі. Така група має бути різноманітною, тобто, в її складі повинні бути представники різних зацікавлених сторін спільноти, зокрема, представники законодавчої та виконавчої влади, «звичайні» мешканці.

Склад групи і процедура відбору повинні бути прозорими. Відбір представників громадськості (мешканців або громадських організацій) повинен мати відкритий характер – кожен має право подати свою кандидатуру, а остаточний вибір членів групи повинен бути найбільш нейтральний. Для забезпечення найбільш ефективної роботи групи, її оптимальний склад не повинен перевищувати 20-25 осіб. Результати роботи групи обов'язково

оприлюднюються, наприклад, у формі нот/підсумків зустрічей, розміщених на веб-сайті органу місцевого самоврядування. Слід передбачити можливість прокоментувати результати роботи групи щодо розробки моделі процесу партиципаторного бюджетування ззовні, зокрема, мешканцями, які не є членами групи, наприклад, шляхом проведення консультацій з громадськістю. Модель, основні положення та принципи процесу партиципаторного бюджетування повинні бути прийняті і запроваджені на підставі нормативно-правового акту органу місцевого самоврядування.

Інформаційно-освітні заходи повинні мати постійний, безперервний характер, тобто, супроводжувати процедуру партиципаторного бюджетування на всіх її етапах. Особливо активно такого роду заходи слід проводити в перші роки функціонування партиципаторного бюджету, оскільки мешканцям необхідно отримати повну інформацію та знання стосовно суті, основних принципів нового механізму, процесу підготовки проектів, а також їх вибору (голосування).

Активно мають використовуватися різноманітні канали комунікації та форм інформаційних матеріалів (плакати, листівки, телевізійні ролики, радіоповідомлення, повідомлення в соціальних мережах тощо). Потрібує також забезпечення доступу до більш детальної інформації стосовно процесу в цілому в Інтернеті, наприклад, шляхом створення спеціальної закладки на веб-сайті органу місцевого самоврядування; необхідно розмістити детальну інформацію щодо кожного етапу та загальних положень і принципів процедури, зразки документів, які можна буде завантажити (наприклад, бланк заявки), інформацію щодо можливостей отримання додаткової консультаційної допомоги в органі місцевого самоуправління (дати чергувань, контактні особи, номери телефонів та адреси електронної пошти).

Інформаційні повідомлення повинні бути орієнтовані на різні групи населення і адаптовані до них з точки зору форми і каналу повідомлення (наприклад, інформація в Інтернеті – для молоді, інформація в традиційних ЗМІ – для людей середнього та старшого віку).

Можна використовувати і «немедійні» канали передачі інформації, як, наприклад, розповсюдження через мешканців багатоповерхових будинків, представників державних установ, громадського транспорту (автобусів, трамваїв тощо).

Право подати проект повинні мати окремі мешканці (фізичні особи), а також гарантований доступ до інформації, необхідної для підготовки проектів, зокрема інформації щодо тематики завдань та заходів громади – тематичних сфер, яких можуть стосуватись проекти (якщо в цьому плані існують будь-які обмеження), мапи власності земельних ділянок (на мапі, яку можна буде завантажити з веб-сайту органу місцевого самоврядування, мають бути позначені території та площі, що перебувають у власності громади), орієнтовні витрати на реалізацію тих чи інших завдань в рамках виконання завдань громади (наприклад, сума витрат на встановлення лавки, вуличного ліхтаря, спорудження 1 м² тротуару тощо).

Цей етап процесу мають супроводжувати особливо активні дії та заходи інформаційного та освітнього характеру, основна мета яких полягатиме в інформуванні мешканців про можливості і умови подання проектів. Чудовою ідеєю буде створення на даному етапі можливості для зустрічей, спільного обговорення і роботи мешканців над проектами, наприклад, у вигляді дискусій або ж семінарів на рівні мікрорайону/житлового масиву. Це може бути особливим шансом для громадських організацій чи рад допоміжних організаційних одиниць підвищити активність мешканців на місцевому рівні [9].

Обговорення ідей проектів і безпосередньо проектів повинно відбуватись в певні «моменти» процесу партиципаторного бюджетування:

- перед початком розробки проектів;
- в процесі подання проектів;
- перед початком етапу вибору проектів для подальшої реалізації (етап голосування).

Метою цього елемента процесу партиципаторного бюджетування є

створення для мешканців можливостей спільно осмислити існуючі проблеми і потреби місцевих громад, а також заохочення мешканців до співпраці в рамках підготовки проектів, спрямованих на задоволення цих потреб. В ході зустрічей і обговорень автори проектів можуть порівняти свої ідеї з пропозиціями інших мешканців, отримати цінні зауваження до своїх проектів, а також зустріти людей з подібними ідеями та об'єднати свої зусилля для розробки спільної заявки.

Залежно від тривалості періоду, призначеного для розробки і подання проектів, перші дві фази обговорення можна проводити окремо або в поєднанні з цим елементом графіку процесу партиципаторного бюджетування.

В період, призначений для подання проектів в тих територіальних одиницях, де це передбачено процесом (наприклад, в мікрорайонах чи житлових масивах), необхідно організувати зустрічі для мешканців, під час яких вони зможуть представити свої ідеї проектів, почути коментарі, доопрацювати їх, а також знайти бажаючих долучитись до спільної роботи над проектами.

В період, який передуватиме вибору проектів, в тих територіальних одиницях, де відбуватиметься голосування, слід провести зустрічі для мешканців, під час яких будуть представлені і обговорені ті проекти, які з позитивним результатом пройшли етап перевірки. Перебіг таких зустрічей може бути різний – це може бути презентація проектів їх авторами або ж організація біржі/ярмарку проектів в рамках проведення інших, більш масштабних заходів (наприклад, місцевого свята/фестивалю).

Перевірка проектів, поданих мешканцями в рамках процесу партиципаторного бюджетування, та їх прийнятність повинні зводитись до необхідного мінімуму, а саме – законності і можливої реалізації органами місцевого самоврядування проектів, обраних мешканцями (їх приналежність до переліку власних завдань міста, реалізація на території, що є власністю міста, відповідність до діючих стратегічних документів та планів просторового благоустрою тощо). Більш детальна оцінка пропозиції – її пріоритетності,

придатності для громади тощо – повинна здійснюватися мешканцями, згідно з головною ідеєю процесу партиципаторного бюджетування.

Перевірка проектів повинна мати виключно формально-технічно-правовий характер, тобто, необхідно перевірити чи даний проект належить до сфери завдань міста, чи він не суперечить діючому законодавству (зокрема, нормативно-правовим актам місцевого самоврядування – планам просторового благоустрою чи стратегічним документам на місцевому рівні), а також чи вартість проекту не перевищує суми, виділеної на проекти в рамках партиципаторного бюджету в даній територіальній одиниці.

У випадку відхилення проекту, працівники органу самоврядування, які здійснювали його перевірку, мають обґрунтувати своє рішення і представити його громадськості (а також авторам проекту).

Повний список проектів, які пройшли перевірку з позитивним результатом і були допущені до голосування, а також відхилених проектів (з поданням причини відхилення) після затвердження їх групою з питань партиципаторного бюджету повинні бути якомога швидше оприлюднені.

Вибір проектів для подальшої реалізації повинен відбуватись шляхом загального голосування мешканців відповідної територіальної громади. Таке голосування повинно тривати довше, ніж у випадку загальних виборів (мінімум 7 днів) і проводитись як в своїй традиційній формі (в пунктах для голосування і шляхом заповнення надрукованих бланків), так і за посередництвом інтернету.

Передбачається, що процес партиципаторного бюджетування залучатиме мешканців не лише на стадії подання пропозицій проектів, а на весь період його реалізації – він сприятиме розвитку в мешканцях почуття співвідповідальності за процес, в рамках якого вони можуть безпосередньо на нього вплинути. Мешканців необхідно залучати вже на стадії обговорення потреб і до закінчення фактичної реалізації обраних пропозицій. Саме тому надзвичайно важливо, щоб участь мешканців в даному процесі не закінчувалася разом з передачею завдань для їх подальшої реалізації органам місцевого самоврядування, а мешканці могли в робочому порядку спостерігати за

процесом реалізації, і в певній мірі «контролювати» те, що відбувається з результатами їхньої участі – спостерігати за тим, як результати даної процедури набувають реального виміру і впливають на функціонування їхньої громади. Дуже важливо також, щоб моніторингу підлягав перебіг процедури, оскільки в такому випадку мешканці будуть впевнені, що беруть участь в процесі з чітко визначеними правилами і положеннями, і будуть знати причини прийняття тих чи інших конкретних рішень на різних етапах процесу [9].

Моніторинг процедури партиципаторного бюджетування доцільно проводити на двох рівнях:

- безпосередньо на рівні перебігу партиципаторного бюджетування (в робочому порядку, в процесі реалізації чергових етапів процедури),
- на рівні реалізації проектів, обраних в рамках процедури партиципаторного бюджетування.

Моніторинг перебігу процесу партиципаторного бюджетування повинна здійснювати громадська моніторингова група, що складається з мешканців і/або незалежних експертів, обраних в рамках прозорості та чіткої спеціально розробленої для цього процедури.

Кожний мешканець повинен мати доступ до інформації стосовно можливості отримання даних щодо стану реалізації проекту (залежно від способу функціонування органу місцевого самоврядування, існують різні можливості доступу – наприклад, один з координаторів/група збирає інформацію щодо реалізації усіх проектів або ж в кожному відділі/управлінні, залежно від типу проектів, буде визначено особу, яка надаватиме такого роду інформацію).

Орган місцевого самоврядування несе відповідальність за реалізацію проектів, обраних в процесі голосування в рамках партиципаторного бюджету і зобов'язаний регулярно оприлюднювати інформацію про хід реалізації проектів, зокрема на своєму сайті.

Про будь-які суттєві зміни форми проектів, які виникли на етапі їх реалізації, необхідно одразу повідомляти, а ще краще – узгоджувати їх з

заявниками проектів.

Партиципаторний бюджет необхідно розглядати і планувати як процедуру, яка має бути бездоганною і якомога ефективнішою. Для вдосконалення процедури важливе значення матиме інформація стосовно того, як краще реагувати на місцеві проблеми і надавати мешканцям можливість максимально ефективно впливати на життя місцевої громади. Саме тому весь процес потребує оцінювання, як з точки зору організаційної ефективності, так і з точки зору досягнення попередньо визначених цілей.

Оцінювання повинно відбуватись крок за кроком, тобто, тривати протягом усього процесу (наприклад, у формі накопичення даних щодо перебігу окремих етапів процесу). Оцінювання партиципаторного бюджету має здійснюватися на двох рівнях:

- безпосередньо на рівні перебігу процесу – оцінка ефективності рішень, методів, інструментів, які використовувались на окремих етапах процедури (особливий акцент на цих елементах слід зробити під час першого року реалізації процесу);
- на рівні цілей процесу (особливий акцент на цих елементах слід зробити в наступні роки реалізації процесу).

Заходи та дії в рамках оцінювання повинні проводитись як за участю організаторів і причетних до процесу осіб (групи, державних службовців, залучених на різних етапах процесу), так і безпосередньо учасників процесу (мешканців), оскільки такий підхід дозволить оцінити процес з різних боків.

Результатом оцінювання мають стати рекомендації щодо змін і виправлень, які необхідно внести до процедури. Організатори партиципаторного бюджету повинні бути відкритими і передбачити можливість внесення змін в правилах і положеннях стосовно перебігу процесу на наступні роки.

Разом з тим, наголосимо, що не можна ототожнювати партиципаторне бюджетування з панацеєю від усіх лих. Серед головних ризиків було і залишається – низька мотивація влади, ймовірність пасивної співпраці влади і

громади виключно для «галочки в ЗМІ».

Поширеною залишається думка, що бразильський досвід можна активно і далі запроваджувати в українських територіальних громадах. Однак не все так просто, і місцеве самоврядування вже потрапило до інституціональної пастки. «Піонери українського партиципаторного руху», спираючись переважно на поради Світового банку, практично не враховували місцевих реалій.

Головною відмінністю моделі партиципаторного бюджетування в Бразилії є те, що підпорядковані структурні одиниці – місцеві органи самоврядування на рівні районів наділяються більшою владою над вищою юрисдикцією – містом, частиною якого вони є. Наприклад, районні в місті бюджетні комітети мають повноваження визначати бюджет міста, а не лише розподілені бюджетні ресурси для свого району, що власне і є сутністю фінансової децентралізації. До того ж, в Бразилії перехід до партиципаторного бюджету замислювався як складова частина комплексної програми з подолання нерівності між благополучним центром та злиденною околицею, де мешкала майже третина всіх жителів, що не мали доступу до базових комунальних послуг (водопостачання, каналізація, школи, медичні заклади). Крім того, відсутність тепломереж, і, як результат, відповідних комунальних підприємств – за рахунок більш теплого клімату, що для всієї України сьогодні є кричущою проблемою, тим більше, що останні майже повсюди збиткові і практично не сплачують податку на прибуток, одночасно отримуючи постійне бюджетне фінансування. Крім того, в Україні, зокрема в містах, немає різкої різниці в доходах населення між центральною частиною та околицями як в отриманні основних комунальних послуг, так і в інфраструктурі. В більшості це ще залишки радянського адміністрування, коли все планувалося однаково, навіть не змінюючись від міста до міста.

Не дивлячись на реформування бюджетної системи і зміни алгоритму бюджетного процесу, що передбачає децентралізацію влади, серед представників місцевого самоврядування від влади все частіше лунають пропозиції щодо зміни організаційної системи місцевого самоврядування, а

саме скорочення районних в місті рад та їх виконавчих комітетів, а також подальше об'єднання (укрупнення) територіальних громад.

В своїх твердженнях, крім іншого, ми спираємося на наукові розробки відомої американської дослідниці Елінор Остром (Нобелівська лауреатка з економіки 2009 року). Її перші роботи були присвячені дослідженням проблем надання колективних благ в локальних публічних економіках - міських агломераціях, округах, муніципалітетах.

Вона довела, що в США система надання локальних суспільних благ історично формувалася знизу, зусиллями самих громадян, а не конструювалася зверху центральною владою за єдиним планом. Узагальнивши гігантський масив польових даних, Остром продемонструвала, що в багатьох випадках звичайним людям, які не мають спеціальної підготовки, а часто зовсім не вміють писати, набагато краще вдається справлятися з різними соціальними дилемами, ніж експертам або політикам.

Остром розширила свої дослідження на інші, більш архаїчні суспільства. Вона виявила, що існують сотні різних робіт, присвячених опису і вивченню практики управління ресурсами, що знаходяться в загальному користуванні. В них досліджувалися різні види ресурсів – земельні, водні, лісові, що відносяться як до малих локальних спільнот, що складаються з декількох десятків людей, так і набагато більших, які налічують десятки тисяч членів. Дослідження побудовано на матеріалах як розвинених суспільств (США, Канади, Іспанії, Японії, Швейцарії), так і країн, що розвиваються; стосуються як інститутів, які з'явилися нещодавно, так і інститутів, що існують багато століть (в деяких випадках більше тисячі років) і проводяться представниками різних дисциплін - економістами, політологами, соціологами, антропологами, біологами і т.д. Елінор Остром першою спробувала узагальнити і систематизувати цей гігантський масив польових спостережень, який лежав фактично «мертвим вантажем». У своєму аналізі вона в більшості випадків йшла індуктивним шляхом - від польових спостережень до їх узагальнення і потім від емпіричних узагальнень до теоретичного осмислення. За обсягом

переробленого фактологічного матеріалу, що відноситься до різних інститутів, з нею важко поставити кого-небудь поруч. Результати цього мета-аналізу були представлені в її роботі «Управління ресурсами загального користування: еволюція інститутів колективної дії» [13].

Дослідження підтвердили і показали, що успіх самоорганізації при використанні таких ресурсів залежить від багатьох факторів - характеристик: групи (її величини, ступеня однорідності, стабільності складу і т.п.); самого ресурсу (їх розмірів, стаціонарності-мобільності і т.п.), технології, що застосовується; інституційного та культурного середовища, в якому знаходиться група. Остром довела, що в реальності спільноти отримують набагато кращі результати у використанні колективної власності, ніж це передбачалося розробленої раніше теорією. Вона виявила більшість умов і механізмів, що дозволяють людям на практиці домагатися ефективних результатів і привела десятки конкретних прикладів (іригаційні системи, рибні та лісові угіддя в різних країнах).

Таким чином, індивіди мають високу здатність до самоорганізації та самоврядування; в більшості випадків локальні спільноти виявляються в змозі власними силами, без будь-якого втручання ззовні успішно справлятися з проблемою колективної дії. Вони здатні не тільки досягати згоди при розробці та встановленні єдиних правил доступу до загальних ресурсів, а й виявляють готовність далі активно брати участь в моніторингу за дотриманням цих правил і в накладенні санкцій на порушників. Інститути самоорганізації і самоврядування, які тривалий час, експериментальним шляхом, методом проб і помилок формувалися самими користувачами ресурсів, демонстрували більш високу ефективність, ніж державне регулювання. Дуже часто, слідом за руйнуванням інститутів, збудованих на принципах самоорганізації і самоврядування, починалося руйнування самої ресурсної бази [13].

Елінор Остром встановила, що спільними ресурсами можуть успішно управляти ті люди, які безпосередньо ними користуються, на відміну від державних органів або приватних компаній. Наголосимо, що її ідеї – це не

утопічні теорії, це системний і структурний аналіз цілком реальних інституцій, що успішно функціонують протягом багатьох століть.

Отже, процес партиципаторного бюджетування має бути твердо встановлений з точки зору методології залучення і ефективності процедур громадянської участі. У відповідності з положенням (договором, статутом, рішенням) місто (село, селище), в контексті партиципаторного бюджетування, має бути поділено на більш дрібні зони (квартали, вулиці), аніж райони міста, і тематичні напрями. Положення (договір, статут, рішення) має бути на кшталт спільного договору або угоди між владою міста (села, селища і т.і.) та територіальною громадою і повністю регулювати партиципаторний процес; переглядатися і оновлюватися щорічно.

Бюджетні кошти необхідно розподіляти між зонами (кварталами, вулицями) на основі проранжированого списку пріоритетів громадян по принципу «одна людина – один голос»; кількості мешканців; якості інфраструктури або доступності служб.

ВИСНОВКИ

Узагальнення закордонного та вітчизняного досвіду щодо впровадження механізмів партиципаторного бюджетування на місцевому рівні засвідчує, що партиципаторний бюджет є ефективним сучасним інструментом для покращання взаємовідносин між представниками місцевої влади та громадою. Він сприяє зростанню рівня життя на певній території; підвищує активність громадян у демократичному житті суспільства; залучає населення до процесу прийняття рішень щодо розподілу частки місцевого бюджету тощо.

Незважаючи на зазначені переваги, механізм партиципаторного бюджету не є ідеальним та має низку недоліків, пов'язаних передусім із відсутністю достатнього досвіду щодо застосування процесу партиципаторного бюджетування на локальному рівні та браком інформації у населення щодо переваг і можливостей застосування цього важеля впливу на владу. Запропоновані рекомендації покликані вирішити ці проблеми, допомагаючи краще реалізовувати потенціал партиципаторних бюджетів. Водночас активний розвиток цього процесу в містах України потребує проведення подальших наукових досліджень у контексті вдосконалення моделей реалізації таких бюджетів, обґрунтування їх розмірів, налагодження процедур формування, відбору, перевірки проектів та голосування за них тощо.

Партиципаторне бюджетування створює інструменти залучення громадян до бюджетного процесу, сприятиме запровадженню процесу демократичного обговорення та прийняття рішень, у якому жителі вирішуватимуть, як розподілити визначену частину бюджету міста та допоможе зміцнити довіру громадян до органів місцевого самоврядування. Разом з тим, треба розуміти, що діалог лише розпочато і процес партиципаторного бюджетування в Україні і в Полтавській області зокрема, потребує суттєвого доопрацювання, а може і, навіть, повного перезавантаження. Це вже не просто конкурс проектів, коли одні виграли, а інші програли, мова йде про формування пріоритетів. Треба,

щоб це було не лише конкурсом чи плебісцитом, а чимось більшим.

Кожна територіальна громада має сама вибирати, для чого це, куди це йде, але без стратегії і загального бачення цей механізм буде «колесиком збоку» [4]. Потрібний зв'язок з іншими формами, інструментами участі: від глибокого дослідження до подання проєктів і голосування, це має бути спільна справа – справа територіальної громади. Це має бути дорога з відкритим результатом, який необхідно переглядати і змінювати, довго і дбайливо з обережністю обмірковувати і приймати рішення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аллегретти Д. Партисипативный бюджет: разнообразие форм и моделей [Электронный ресурс] / Д. Аллегретти, А. Рёке, И. Сентоме, К. Херцберг // Муниципалитет: экономика и управление 2013. № 2. – Режим доступа: <http://municipal.uapa.ru/ru/issue/2013/02/01/> – Назва з екрана.
2. Participatory Budgeting in Brazil [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.psupress.org/books/titles/978-0-271-03252-8.html> – Назва з екрана.
3. Ресурсами громади розпоряджається сама громада: історія успіху Порту-Алегре [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://gurt.org.ua/recipes_success/21921. – Назва з екрана.
4. Перший учасницький бюджет: відновлення довіри в Порту-Алегре. [Электронный ресурс] / MISTOSITE. – Режим доступа: <https://mistosite.org.ua/ru/articles/pershyi-uchasnytskyi-biudzheth-vidnovlennia-doviry-v-portu-alegre> – Назва з екрана.
5. Viero, Odete Maria, and Andre Passos Cordeiro. The Case for Public Provisioning in Porto Alegre. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.605.7570&rep=rep1&type=pdf> – Назва з екрана.
6. World Bank. Brazil : Toward a More Inclusive and Effective Participatory Budget in Porto Alegre. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/14657_Participatory-Budgeting-Brazil-web.pdf – Назва з екрана.
7. Балужева Е. Бюджет участия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://i.factor.ua/journals/bb/2017/august/issue-31/article-9983.html>. – Назва з екрана.
8. Васильева Н.В. Залучення громадськості в українських містах (на прикладі бюджету участі) [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

<https://cyberleninka.ru/article/n/vovlechenie-grazhdanskogo-obschestva-v-ukrainskih-gorodah-naprimere-byudzheta-chastiya.pdf>. – Назва з екрана.

9. Партиципаторний бюджет місцевих громад: зарубіжний досвід та національні особливості реалізації [Електронний ресурс] / Конкурсна робота. – Режим доступу: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/=y> – Назва з екрана.

10. Бюджет участі в містах України: регіональний розріз. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.prostir.ua/?news=byudzheta-uchasti-v-mistah-ukrajiny-rehionalnyj-rozriz> – Назва з екрана.

11. Громадський бюджет Полтави: сайт Полтавської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada-poltava.gov.ua/people/participator/> – Назва з екрана.

12. Обласна програма «Бюджет участі Полтавської області на 2017-2020 роки» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bu.oblrada-pl.gov.ua/> – Назва з екрана.

13. Чижевська М.Б. Соціальна безпека: аналіз і практика економічного дослідження / М.Б. Чижевська // Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівлі: Економічні науки / Голов. ред. О.О.Нестуля – Полтава: ПУЕТ, 2013. - № 1 (56). – С. 31 – 38.