

Т. Ф. Куценко,

к. е. н., доцент, доцент кафедри національної економіки та публічного управління,
ДВНЗ "Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана", м. Київ
ORCID ID: 0000-0002-4102-7184

DOI: 10.32702/2306-6806.2020.7.66

ФОРМИ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ: ОГЛЯДОВИЙ АНАЛІЗ

T. Kutsenko,

PhD in Economics, Associate Professor, National Economy and Public Administration Department,
SHEI "Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman", Kyiv

FORMS OF PUBLIC INVOLVEMENT IN THE BUDGET PROCESS AT THE LOCAL LEVEL IN UKRAINE: A REVIEW ANALYSIS

У статті представлено оглядовий аналіз участі громадськості у бюджетному процесі на місцевому рівні, що є одним із пріоритетних напрямів реформи бюджетної децентралізації в Україні, яка розпочата з 2014 року та здійснюється з урахуванням практичного досвіду найбільш успішних унітарних держав Європи. В міжнародній практиці напрацьовано багато можливих форм участі громадськості у бюджетному процесі, які різняться між собою за різними критеріями (способом участі, типами рішень, що приймаються, масштабністю прийняття рішень тощо) та використовуються на різних стадіях бюджетного процесу.

У статті акцентується, що залучення громадськості до бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні, за експертними оцінками, представлено добрими практиками в різних містах та територіальних громадах, серед яких є ті, що мають позитивну динаміку застосування; ті, що мають дуже низький рівень їх запровадження, а також такі, що зовсім поки що не використовуються. В рамках Програми "Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громади" (EGAP), що реалізується в Україні на місцевому рівні та спрямована на використання новітніх інформаційно-комунікаційних технологій, найбільш значущим щодо залучення громадян до бюджетного процесу є портал "Громадський бюджет" (у частині "бюджету участі") як інструмент е-демократії, що дає змогу громадянам брати участь у розподілі бюджетних коштів і спрямовувати їх на ті ініціативи, які вони вважають найбільш значущими для розвитку своєї громади.

У статті приводяться яскраві ілюстрації активного залучення громадськості до бюджетування на прикладі м. Києва, де реалізуються піонерські проекти для України: використання державного веб-порталу бюджету для громадян (OPEN BUDGET), що надає можливість усім бажаючим як слідкувати за доходами та витратами міського бюджету, так і використовувати платформу "Громадський бюджет" (у частині бюджету участі), щоб краще розуміти бюджетне планування та пропонувати свої проекти. Ці та інші інструменти в рамках реформи є практично діючими формами залучення громадян до бюджетного процесу й на рівні об'єднаних територіальних громад та представлені в статті на прикладах Новокалінівської міської громади Самбірського району Львівської області та Летичівської ОТГ Летичівського району Хмельницької області.

The article presents an overview analysis of public participation in the budget process at the local level, which is one of the priority areas of the budget decentralization reform in Ukraine, which was launched in 2014 and is carried out taking into account the practical experience of the most successful unitary states in Europe. In international practice there were developed many possible forms of public participation in the budget process, which differ from each other by different criteria (way of participation, types of decisions made, scale of decision-making, etc.) and are used at different stages of the budget process.

The article emphasizes that public involvement in the budget process at the local level in Ukraine, according to expert estimates, is represented by good practices in various cities and local communities, among which are those that have a positive application dynamics; those that have a very low level of their implementation, as well as those that are not yet used at all. Under the E-Governance for Government Accountability and Community Participation Program (EGAP), implemented in Ukraine at the local level and aimed at using the latest information and communication technologies, the most important for involving citizens in the budget process is the portal "Public Budget" (in terms of the "participation budget") as an e-democracy tool that allows citizens to participate in the distribution of budget funds and direct them to those initiatives which they consider to be the most important for the development of their community.

The article provides vivid illustrations of active public involvement in budgeting on the example of Kyiv, where pioneering projects for Ukraine are implemented: usage of the state web portal of the budget for citizens (OPEN BUDGET), which allows anyone to monitor revenues and expenditures of the city budget, as well as to use the "Public Budget" platform (in terms of the participation budget) in order to understand better budget planning and propose their projects. These and other instruments within the reform are practically effective forms of involving citizens to the budget process and at the level of united local communities and are presented in the article on the examples of Novokalynivka city community of Sambir district of Lviv region and Letychiv united local community of Letychiv district of Khmelnytsky region.

Ключові слова: реформа децентралізації управління, участь громадян у бюджетному процесі, добрі практики в сфері залучення громадян, "бюджет участі", "громадський бюджет", місцеві бюджети міст, місцеві бюджети об'єднаних територіальних громад.

Key words: decentralization reform of governance, public participation in the budget process, good practices in the field of public involvement, "participatory budgeting", "citizens budget", local budgets of cities, local budgets of united local communities.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Як свідчить практика, з одного боку, найпотужнішим інструментом місцевої влади є місцевий бюджет, кошти якого переважно спрямовуються на задоволення соціальних потреб жителів відповідної адміністративної території, з іншого — її мешканці мають право на одержання інформації про те, як відбувається керівництво бюджетним процесом, а також на участь в управлінні бюджетними коштами та контролі за їх використанням. Тому дослідження цієї проблематики нині є особливо актуальним, оскільки виступає одним із індикаторів ефективності реформи децентралізації державного управління. Як зазначають фахівці, в рамках цієї реформи, що з 2014 року відбувається, завдяки бюджетній децентралізації були закладені основи прозорості бюджетування та активного залучення громадян до участі у місцевому бюджеті [1]. Однак очевидним є те, що на даному етапі реформування вкрай необхідним є активізація залучення громадян до бюджетного процесу на місцевому рівні за умов нарощування відкритості управління бюджетними коштами.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Наукових публікацій, присвячених дослідженням участі громадян у бюджетному процесі на місцевому рівні в Україні в контексті реформи децентралізації управління за період 2014 — 2019 рр. поки що обмаль, як і в попередні роки. Цієї проблематики торкаються науковці та практики, серед яких: Кравченко Т. А. [2]; Мних М. В. [3]; Бобиренко В., Бойко А., Болтовська Л., Борщ Г., Голинська О., Гринчук Н., Літвінов О., Ліхачов Р., Матвієнко А., Онищук І., Орлов М. [4]; О. Кириленко, Б. Малиняк, В. Письменний, В. Русін [5] та ін.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є здійснити оглядовий аналіз залучення громадян до бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Одним із пріоритетних напрямів реформи бюджетної децентралізації в Україні, що розпочата з 2014 року та здійснюється з урахуванням практичного досвіду найбільш успішних унітарних держав Європи (Данії, Норвегії, Швеції, Польщі, Чехії, Естонії та Франції) є саме залучення громадян до бюджетного процесу на місцевому рівні. За роки реформи на виконання норм Бюджетного Кодексу України про інформування громадян щодо формування та використання коштів місцевого бюджету в ракурсі забезпечення публічності та прозорості бюджетного процесу, а також на виконання Закону України "Про місцеве самоврядування в

Україні", створено значний набір сучасного інструментарію як задля забезпечення прозорості місцевих бюджетів громад, так і розпочато активне використання різних форм залучення мешканців громад до процесу місцевого бюджетування. Однак, попри чинні законодавчі норми, на практиці роль громадян у місцевому бюджетуванні поки що є недостатньою.

За даними аналітичної записки Національного інституту стратегічних досліджень "Напрями активізації участі громадян у місцевому самоврядуванні в містах України" (2015) основні проблеми участі громадян у бюджетному процесі зводяться до: невпевненості громадян у власних силах; недооцінки громадських об'єднань у бюджетотворенні; ігнорування думки людей при прийнятті рішень стосовно бюджету; неналежної якості інформування населення про бюджет; пасивності громадян у пошуку інформації про діяльність органів місцевого самоврядування; недостатньо ефективного використання інструментів і методів співпраці місцевої влади з територіальною громадою [6].

Однак досвід зарубіжних країн підтверджує, що залучення громадян до бюджетного процесу сприяє процесу прийняття управлінських рішень щодо місцевих бюджетів, поліпшує розуміння мешканцями функцій органів місцевого самоврядування, підтримує реалізацію проектів та планів місцевого розвитку, підвищує відкритість та прозорість. Тому нині в Україні актуальнішою є потреба в розширенні сфери участі громадян у бюджетному процесі на місцевому рівні та використанні ефективного інструментарію формування та використання бюджетних коштів.

У міжнародній практиці напрацьовано багато можливих форм участі громадян у бюджетному процесі, зміст яких представлено в таблиці 1.

Як зазначають фахівці, форми участі громадян у бюджетному процесі відрізняються між собою за способом участі (делегована або безпосередня участь), типами рішень, що приймаються (дорадчі або обов'язкові), масштабністю прийняття рішень (вузькі або широкі). Більше того, цей перелік може бути доповнений й іншими законними заходами і засобами суспільної боротьби за прозорість бюджету та підзвітність влади. Їх використання односторонньо, а не комплексно, може призвести до незначного й неефективного впливу на бюджетні рішення, але в поєднанні вони мають великий потенціал. Приклади застосування форм на різних стадіях бюджетного процесу подано в таблиці 2 [5].

Експерти також наголошують, що участь громадян у бюджетному процесі на місцевому рівні в Україні представлена добрими практиками в різних містах та територіальних громадах (див. табл. 3). Серед них: 1) відведення окремого розділу, присвяченого всім питанням бюджету на веб-сайті органів місцевої влади; 2) бюд-

Таблиця 1. Форми участі громадськості в бюджетному процесі

Форма участі	Зміст
Інформування через засоби масової інформації	– участь ЗМІ у всіх обговореннях та зустрічах з бюджетних питань, доступ до бюджетних документів (особливо схваленого бюджету), які не заборонені законом
Інформування про проекти або збірки «Коротко про бюджет»	– наводяться основні позиції рішень про бюджет, підсумовуються доходи і видатки
Формування списку громадських думок виборців	– збір інформації про народне ставлення до певної проблеми, в тому числі до питань бюджету
Онлайн платформи візуалізації бюджетів	– інтерактивний інструмент візуалізації (унаочнення) бюджету, який є доступним для мешканців на веб-сайті міста
Зустрічі або громадські/загальні збори	– організуються для залучення загальної підтримки громадян з певних загальних бюджетних питань, мобілізації громадської підтримки для вчинення опору несправедливому бюджетному рішенню органів влади вищого рівня
Робочі групи та дорадчі комітети	– зустрічі з групою людей, які постійно представляють територіальну громадськість, або з робочою групою з вирішення конкретного питання, в тому числі щодо бюджету
Наглядові комітети та комісії	– зустрічі з групою людей, які постійно представляють територіальну громадськість та здійснюють наглядові функції, в тому числі щодо бюджету
Громадські (бюджетні) слухання	– місцевий уряд може дізнатись думку своїх громадян про проекти місцевих бюджетів та взяти до уваги їх коментарі (рішення громадських слухань приймається до розгляду місцевою радою або втілюється у протокольні доручення міського, селищного, сільського голів)
Збір пропозицій до бюджету від громадян/консультування з громадянами щодо майбутнього проекту бюджету	– орган місцевого самоврядування на етапі складання бюджету, з метою збільшення розуміння з боку громадян бюджетного процесу та повноважень органу місцевого самоврядування в розпорядженні коштами місцевого бюджету може на етапі складання проекту бюджету передбачити регулярний збір пропозицій від громадян до майбутнього проекту бюджету
Онлайн консультації з громадянами щодо проекту бюджету	– забезпечення можливостей для громадян надавати свій відгук, зазначити свої пріоритети та надавати альтернативні пропозиції до запропонованого проекту місцевого бюджету через спеціальні інтернет платформи та онлайн-інструменти
Місцеві ініціативи та письмові звернення населення до органів влади	– право членів громади ініціювати закриті та відкриті обговорення будь-якого питання в межах компетенції місцевих органів на засіданнях місцевої ради, в тому числі з питань бюджету
Місцевий референдум	– проводиться з питань місцевого значення, у тому числі бюджетних; його рішення є обов'язковими для виконання на відповідній території, а порядок його призначення та проведення, перелік питань, що вирішуються виключно з його допомогою, визначаються законом про референдуми
«Бюджет участі» або «партисипативний бюджет»/«партисипаторний бюджет» (різні переклади)/	– передбачає виокремлення зі складу місцевого бюджету певної частини, якою безпосередньо управляє громадськість через створення проєктів для покращення міста/ОТГ та/або голосування за них
Конкурс місцевих ініціатив	– інструмент не є класичним бюджетом участі, адже, громада не голосує за вибір проєктів, бо це належить до завдань конкурсної комісії; реалізувати громадські проєкти, тобто освоїти бюджетні кошти, мають теж самі ініціатори, а не селищна рада
Громадський аудит бюджетного процесу на місцевому рівні/ «учасницький аудит»	– залучення громадськості до оцінки виконання бюджету, оприлюднення її результатів та звіту органів місцевого самоврядування

Джерело: складено на основі [5] та [6] з доповненнями автора.

жет участі (партисипативний/партисипаторний); 3) оприлюднення бюджетної інформації в машиничитному форматі (Budget Open Data) та ін. [4].

На сьогодні більше 1500 міст на усіх континентах запроваджують механізми "партисипаторного бюджету" або "бюджету участі"[5], використовуючи цей інструмент в контексті реалізації "громадського бюджету". Тому насамперед вартує розрізнити терміни "бюджет участі" та "громадський бюджет".

"Бюджет участі" або "партисипативний/партисипаторний бюджет" (від. англ. participatory budgeting) — процес прийняття рішень, через який громадяни обговорюють та обмірковують розподіл публічних ресурсів. Програми бюджетів участі впроваджуються на вимогу урядів, громадян, неурядових організацій, організацій громадянського суспільства для того, щоб надати можливість громадянам грати безпосередню роль у вирішенні питань щодо того, як та на що будуть витрачені ресурси [8].

"Громадський бюджет" або "бюджет для громадян" (Citizens Budget) — масив, що розробляється з метою

презентувати ключову фінансову інформацію широкій громадськості, в тому числі в електронному вигляді. Бюджет для громадян зазвичай подається доступною мовою та включає візуальні елементи для покращення розуміння неспеціалістами. Найбільш поширеною є розробка бюджетів для громадян для проекту бюджету або для річного звіту про виконання бюджету, проте кожен ключовий документ в рамках бюджетного циклу може та повинен бути презентований в спосіб, який дозволяє громадськості його зрозуміти [9].

Відомо, що нині на місцевому рівні в Україні реалізується Програма "Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громади" (EGAP) [10], що спрямована на використання новітніх інформаційно-комунікаційних технологій. Цільовими регіонами програми є Вінницька, Волинська, Дніпропетровська та Одеська області. Період реалізації програми 2015—2019 рр. У рамках цієї Програми використовується електронний інструментарій, що спрямований на забезпечення прозорості місцевих бюджетів на порталах:

Таблиця 2. Приклади застосування форм участі громадськості на різних стадіях бюджетного процесу

Стадії	Форми
Складання проекту бюджету	Фокус-групи; дискусії за круглим столом: робочі групи і консультативні комітети; громадські слухання; загальні збори громадян; опитування громадської думки; участь у сесіях ради та засіданнях комітетів
Прийняття бюджету	Громадські наглядові та моніторингові комітети або ради: опитування громадської думки; участь громадян у комітетах
Виконання бюджету	Одержання громадськими організаціями субпідрядів на виконання програм або надання послуг; самообілізація і самоорганізація населення
Розгляд звіту про виконання бюджету	Проведення обговорень та фокус-груп; дискусії за круглим столом; опитування громадської думки; публічні слухання щодо бюджету; участь у сесіях ради та засіданнях комітетів

"Оцінка прозорості місцевих бюджетів"; "Громадський бюджет" (в частині "бюджету участі"); "Соціальний інспектор" [1].

Найбільш значущим щодо залучення громадян до бюджетного процесу є саме портал "Громадський бюджет" (у частині "бюджету участі") [11] — інструмент е-демократії, що дає змогу громадянам брати участь у розподілі бюджетних коштів і спрямовувати їх на ті ініціативи, які вони вважають найбільш значущими для

розвитку своєї громади. Для ефективної реалізації громадських бюджетів на рівні окремих громад й органів місцевого самоврядування програма EGAP створила програмне рішення, яке дає змогу: подати проект на фінансування з бюджетних коштів; проголосувати за проєкти; підрахувати голоси; оприлюднити рейтинг переможців.

В якості яскравої ілюстрації слід навести приклад м. Києва. У м. Києві від початку створення ініціативи Kyiv Smart City з 2015 року розпочалася робота щодо підготовки до впровадження "бюджету участі". Першим етапом стало ознайомлення киян з бюджетом Києва. Цьому сприяли два піонерські проєкти для України:

1) "Відкритий бюджет" — он-лайн система, яка надає в реальному часі та ретроспективі можливість усім бажаючим слідувати за доходами та витратами міського бюджету, у тому числі по розпорядникам бюджетних коштів (їх у Києві понад 2500);

2) "Бюджет участі" — інтерактивна модель бюджету міста, яка дала мешканцям Києва можливість краще зрозуміти бюджетне планування.

У 2016 р. КМДА розпочала підготовку пілотного впровадження бюджету участі, як частини міського бюджету яка розподіляється шляхом голосування мешканців по проєктам, які подають самі мешканці. 15 вересня 2016 року було видано відповідне розпорядження. На пілотне впровадження у 2017 році Київ виділив 50 млн грн (до 1 млн грн на 1 проєкт) і далі цю суму Громадського бюджету планується збільшувати.

Таблиця 3. Добрі практики в сфері залучення громадськості до бюджетного процесу в Україні

1. Добрі практики, які не реалізуються або мають дуже низький рівень їх запровадження	
Назва та зміст	Місце реалізації
1.1. Пооб'єктне оприлюднення витратків - публічне оприлюднення інформації про витрати бюджетних коштів на кожен об'єкт фінансування	1. Здолбунів, Рівненська область (частково); 2. Червоноград, Львівська обл. - щотижневе оприлюднення інформації фінансовим управлінням про надходження до бюджету коштів у розрізі джерел та витрат пооб'єктно
1.2. Мапування та аналогічні техніки візуалізації витрат в реальному часі – автоматичне нанесення на мапу як планових, так і фактичних показників витратків бюджету розвитку адміністративно-територіальної одиниці	Міста: Львів, Вінниця, Дніпро, Рівне (гуманітарна сфера) та ін.
1.3. Візуалізація бюджетів - унаочнення, створення умов для візуального спостереження за бюджетними коштами, як правило на етапах затвердження та використання. Можуть використовуватися елементи графіки, інфографіки, інтерактивного мапування тощо	Міста: Чернівці, Бердянськ, Львів, Здолбунів (ініціатива НГО) та ін.
1.4. Учасницький аудит (Citizen Participatory Audit) - аудит, який об'єднує громадянські організації (ОГС), громадян та аудиторів Комісії з аудиту (Державної аудиторської служби-укр) як одну аудиторську групу	-
1.5. Онлайн інструменти консультування щодо питань бюджету - консультування у дистанційний спосіб громадян щодо питань бюджетної політики	-
2. Добрі практики, що реалізуються в Україні та мають позитивну динаміку застосування	
2.1. Відведення окремого розділу, присвяченого всім питанням бюджету на веб-сайті ОМС - оприлюднення повної бюджетної інформації на окремому розділі сайту громади	Першопрохідцями стали: Львів, Нетішин
2.2. Бюджет участі (партисипативний/партиципаторний) – інструмент прямої демократії, за допомогою якого мешканці міста залучаються до розподілу частини міського бюджету. Мешканці міста, депутати, представники органів місцевого самоврядування, члени громадських організацій обговорюють пріоритети розвитку громади. Після консультацій та обговорень у громади формується бачення, які ідеї слід реалізувати першочергово. У бюджеті громади щороку передбачаються гроші на реалізацію громадських проєктів – у відсотках від власних доходів	Першопрохідцями стали три міста – Черкаси, Полтава та Чернівці. Згодом долучились Суми, Луцьк, Івано-Франківськ, Запоріжжя, Львів, Вінниця та Чернівці, Рівне, Тернопіль та інші
2.3. Оприлюднення бюджетної інформації в машинночитному форматі (Budget Open Data) - інформація, що дозволяє її автоматизоване оброблення електронними засобами, вільний та безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання	Лідерами серед міст є: Львів, Вінниця, Дніпро, Луцьк, Одеса, Харків, Полтава

Джерело: складено на основі [7].

Нині на офіційному сайті м. Києва діє платформа "Громадський бюджет" (у частині бюджету участі), що була створена у 2017 році з метою реалізації ідей для покращення міста. Платформа має розроблені мапу громадського бюджету міста, положення про громадський бюджет м. Києва, параметри громадського бюджету, правила участі для громадян, проекти (великі, малі та додаткові), їх рейтинги та аналітику до них. На ній представлено звіти про стан реалізації проектів-переможців за 2017—2020 рр. та протоколи засідань МРГ (міської робочої групи) з питань громадського бюджету м. Києва за 2018—2020 рр.

У 2020 році у м. Києві заплановано реалізувати 549 проектів громадського бюджету на суму 159 млн грн. Будь-який житель міста може подати проект, пов'язаний з покращенням життя в місті, взяти участь у конкурсі, перемогти в голосуванні і спостерігати за тим, як його проект реалізують у рамках бюджету фінансового року. Платформа "Громадський проект" дозволяє мешканцям міста брати участь в конкурсі, не виходячи з дому: є можливість подати заявку on-line і відслідковувати долю свого проекту прямо на сайті [12].

У рамках програми "Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громади" (EGAP) [10] ще одним вагомим інструментом е-демократії є "Соціальний інспектор" [13] — громадський портал, який оприлюднює інформацію про те, на що витрачаються кошти місцевого бюджету. Обравши місто, можна дізнатися про: планові ремонти; витрати шкіл і дитячих садочків; декларації місцевих депутатів, відвідування ними засідань, їхні партії, округи й контакти; громадські проекти). Цей інструмент відкриває можливості для мешканців громад бути поінформованим та активізуватися за певних умов.

Як відомо в Україні на 1 лютого 2020 р. створено 982 ОТГ (+ 66 ОТГ, які в процесі реєстрації), майже кожна з яких має офіційний сайт, ступінь розробленості якої є різною. Однак у багатьох ОТГ на сайтах вже представлена як інформація щодо бюджетного процесу, так і окрема сторінка під назвою "Бюджет участі". Довіра до влади, громадський контроль, ефективність використання бюджету і зниження рівня корупції — це можливі ефекти, які очікуються в результаті використання нових технологій бюджетування, в тому числі й електронних.

Загалом станом на кінець 2018 року в Україні Громадський бюджет (у частині бюджету участі) упровадили 124 органи місцевого самоврядування у всіх типах населених пунктів, а також на районному й обласному рівні (див. табл. 4) [19].

Міста, у яких упроваджують Громадський бюджет, експерти класифікують за кількістю населення згідно з даними Державної служби статистики України. З таблиці 5 можна побачити, що Громадський бюджет запровадили 19% міст [19]. З таблиці 6 можна спостерігати позитивну динаміку щодо середньої суми коштів, яку виділяє громада на реалізацію проектів мешканців.

Насамперед, слід зазначити, що процес формування об'єднаних територіальних громад торкнувся малих міст: станом на 2018 рік із 329 (їх загальної кількості) близько третини утворили міські ОТГ.

Для прикладу відкритості та залучення громадськості до бюджетного процесу розглянемо Новокалінівську міську громаду Самбірського району Львівської області. На її офіційному сайті [14] нещодавно з'явився державний веб-портал бюджету для громадян (OPEN BUDGET) для того, щоб мешканці громади змогли бути поінформовані про бюджет Новокалінівської міської об'єднаної територіальної громади з виходом на сторінки, що стосуються місцевого бюджету: профіль бюджету (див. рис. 1) — показники, розпорядники; бюджетної грамотності; розгляду річного бюджету; місцевого боргу та ін.

Таблиця 4. Кількість органів місцевого самоврядування, що впровадили бюджет участі

Тип неселеного пункту	Кількість	%
Міста	88	71
ОТГ	28	22,6
Район/область	2	1,6
Селища міського типу	6	4,8

Джерело: складено за джерелом [19].

Таблиця 5. Кількість міст із практикою Громадського бюджету в Україні

Класифікація міст (кількість жителів, осіб)	Кількість міст із практикою Громадського бюджету	Загальна кількість міст в Україні	Відсоток міст із практикою Громадського бюджету, %
Малі міста (менше за 20 тис.)	7	260	2,6
Середні міста (20 тис. — 100 тис.)	50	155	32,2
Великі міста (100 тис. — 500 тис.)	25	37	67,5
Дуже великі міста (500 тис. — 1 млн)	3	5	60,0
Міста-мільйонники (понад 1 млн)	3	3	100,0
Всього	88	460	19,1

Інформація щодо бюджетного процесу представ-

Таблиця 6. Динаміка фінансування Громадського бюджету в Україні (сума виділених коштів на реалізацію проектів), млн грн

Роки	Мли грн
2015	9,8
2016	272,2
2017	481,2
2018	578

Джерело: складено за джерелом [19].

лена переліком документів за наступними напрямками: бюджетні запити 2018—2022 рр., паспорти бюджетних програм за 2018—2020 рр., звіти про виконання паспортів бюджетних програм за 2018—2019 рр., внесення змін до бюджету за 2019—2020 рр., звіти про виконання бюджету за 2017—2019 рр., рішення сесії Новокалінівської міської ради "Про бюджет об'єднаної територіальної громади м. Новий Калинів на 2019 рік", "Про бюджет Новокалінівської міської ради (Новокалінівської міської об'єднаної територіальної громади) на 2020 рік", "Про прогноз бюджету Новокалінівської міської ради (Новокалінівської міської об'єднаної територіальної громади) на 2021—2022 роки" та ін.

Попри те, що портал працює поки що в тестовому режимі, для мешканців міста Новий Калинів, села Калинів, села Кружички, села Корналовичі, села Гордина, села Мала Білина, села Велика Білина, села Велика Хвороща, що включені в ОТГ, відкриваються значні перспективи та можливості щодо їх залучення до бюджетного процесу.

В якості прикладу активного використання бюджету участі як інструменту активізації громади варто навести Летичівську ОТГ Летичівського району Хмельницької області, яку було створено у серпні 2015 року на базі одного селища міського типу та 44 сіл із загальною чисельністю населення у 19 184 людини (станом на січень 2019 року) [15]. У Летичівській ОТГ керівництво запросило до активного діалогу із громадськість та залучило її до процесу формування бюджету ОТГ через розроблення та затвердження конкретних проектів, спрямованих на поліпшення якості життя в громаді.

Загальна сума, виділена на реалізацію проектів бюджету участі в 2018 році, становила 550 000 грн (близько 20 000 євро), що дорівнювало близько 0,75% бюджету

ОТГ. Мешканці Летичівської ОТГ могли брати участь у розподілі бюджетних коштів, розробляючи проекти та/або голосуючи за них у сферах житлових та комунальних послуг, освіти, охорони здоров'я, культури, спорту, соціального забезпечення і захисту довкілля.

Загалом на розгляд було подано 35 проєктів, із яких 24 було затверджено й в подальшому винесено на голосування мешканців громади. Процес розгляду проєктів та їх відбір для голосування відбувався на підставі "Положення про бюджет участі". Зокрема перед винесенням проєктів на голосування їх перевіряли профільні відділи ОТГ, після чого вони розглядалися на відкритому засіданні комісії з питань бюджету.

Під час інформаційної кампанії, яку проводили за підтримки селищної ради, кожному авторові проєкту безкоштовно було надано можливість заповнити стандартизований рекламний проспекти (з ідеєю власного проєкту), який розповсюдили в різних місцях ОТГ для рекламування відповідного проєкту. Голосування відбувалося із 7 по 20 серпня 2018 року як в електронному режимі (на сайті <http://letychiv-otg.ci.org.ua>), так і в паперовій формі — у 22 пунктах супроводу бюджету участі. Врешті було відібрано чотири проєкти-переможці, за які проголосували 3178 членів громади (2680 в паперовій і 498 — в електронній формі), що становить майже 20% населення ОТГ віком від 18 років. Три з цих проєктів — щодо облаштування центру дозволя, облаштування спортивного майданчика і створення дитячої телестудії "Гімназія ТБ" — були реалізовані в сільських населених пунктах, де мешкає 7% населення ОТГ. Це стало підтвердженням того, що, об'єднавшись та співпрацюючи з мешканцями інших сіл у межах ОТГ, можна отримати гроші на задоволення певних потреб (бажань, мрій). Реалізація проєктів у межах бюджету участі дала змогу підвищити довіру населення до органів місцевого самоврядування, зміцнити соціальну згуртованість та посилити впевненість у тому, що громадяни можуть впливати на розвиток своїх населених пунктів.

Програма бюджету участі прийнята на 2018—2020 роки. Надалі з урахуванням успішності реалізації планується збільшити обсяги її фінансування. Також селищна рада розглядає можливість встановлення відповідних обсягів фінансування бюджету участі окремо для сільських населених пунктів та центру громади, щоб гарантувати, що частина партисипаторного бюджету піде у сільську місцевість, де мешкає не так багато людей [16; 17].

Досить цікавим є аналіз використання технології "бюджету участі" в Україні, що представлений в дослідженні "Інструменти локальної демократії: результати дослідження" [18], яке було проведено протягом січня-квітня 2019 року в рамках проєкту "Маємо вплив в регіонах" (ПРООН "Громадянське суспільство задля розвитку демократії та прав людини в Україні") та реалізувалося за фінансової підтримки Міністерства закордонних справ Данії.

Зазначене дослідження було проведено з метою виявлення наявних бар'єрів, які ускладнюють доступ громадян до процесу прийняття управлінських рішень та вирішення проблем місцевого значення. Дослідницькою групою був проведений аналіз локальних нормативно-правових актів 30-ти громад сіл, селищ та міст 5-ти областей України (Закарпатської, Полтавської, Вінницької, Волинської, Донецької, Київської), 19 з яких, тобто більшість, є ОТГ.

Експерти зазначають, що досліджувані громади залучають жителів, переважно через інструмент бюджету участі або громадського бюджету. Цей інструмент передбачає виділення орієнтовно 0,5—1% від бюджету розвитку громади на фінансування проєктів, які ініціюють жителі. У Волинській області громади практикують підхід проведення конкурсу місцевих ініціатив. Цей інструмент не є класичним бюджетом участі, адже громада не голосує за вибір проєктів, це належить до зав-

дань конкурсної комісії. Крім того, реалізовувати громадські проєкти, тобто освоїти бюджетні кошти, мають теж самі ініціатори, а не селищна рада. Також місцева рада підтримує ініціативи за умови співфінансування у розмірі не менше 10%.

Слід зазначити, що на офіційних сайтах тільки 10-ти з 30-ти досліджуваних громад (тобто третини), а саме: Бахмуту, Дружківки, Слов'янську, Перечину, Тячіву, Білої Церкви, Бучі, Вишгороду, Гостомеля, Ірпеня міститься повна інформація про можливість використання інструменту, зокрема, наявний окремий розділ на сайті присвячений бюджету участі/конкурсу ініціатив, а також інформація про: вимоги до проєктів; переліку проєктів, які виносяться на голосування; результати голосування за проєкти [18].

Експерти виявили ряд недоліків у частині унормування процедур оцінки й розгляду проєктів, серед яких наступні: місцеві ради не визначили критеріїв щодо яких громадські проєкти перевіряються на відповідність вимогам Положення (неврегульованість цього питання може створити умови, за яких ініціаторам проєкту можуть відмовити у внесенні проєкту на голосування); не всі громади визначили норму, яка передбачає повідомлення ініціаторів проєкту про причини його відхилення (сама комунікація між радою та ініціаторами проєктів є вкрай важливою для успішної імплементації учасницького бюджетування).

У результаті дослідження було запропоновано 12 висновків щодо нормативного регулювання бюджету участі, основними серед яких є: 1) більшість громад, що були у фокусі дослідження, запровадили практику залучення жителів до бюджетного процесу; лише 11 громад не надали мешканцям такої можливості; 2) серед 19-ти громад, що регламентують інструмент бюджету участі/громадського бюджету/конкурсу місцевих ініціатив, у переважній більшості положень доволі детально прописані всі важливі складові цього інструменту; 3) ряд нормативно-правових актів встановлює обмеження для участі у конкурсі проєктів громадського бюджету для окремих установ та категорій населення (так, у Положеннях Бахмуту та Дружківки міститься норма, яка не дозволяє бюджетним установам брати участь у конкурсі проєктів у межах бюджету участі; з однієї сторони, місцева рада через цю норму встановила запобіжник для використання бюджету участі виключно бюджетними установами (наприклад: школи, дошкільні заклади), які мають кадровий потенціал для збору голосів за свій проєкт; з іншої сторони, бюджет участі виконує дуже важливу інформаційно-просвітницьку функцію та сприяє розвитку ініціативності та активності мешканців [18]. Тому в контексті запровадження учасницького бюджетування варто погодитися з експертами, що важливим є залучення до нього якомога більшої кількості жителів незалежно від їх приналежності до установ.

ВИСНОВКИ

Запропонований оглядовий аналіз свідчить про те, що в Україні за роки реформ розпочато запровадження сучасних форм залучення громадськості до бюджетного процесу на місцевому рівні, апробованих міжнародною практикою. В якості пропозицій на основі світового досвіду в сфері активізації участі громадськості в бюджетуванні на місцевому рівні в Україні рекомендуються: 1) місцевій владі продовжувати в територіальних громадах запроваджувати різні форми залучення громадськості до бюджетного процесу, а також активно використовувати всі започатковані добрі практики в цій сфері; 2) державі слід заохочувати представників місцевого самоврядування щодо розширення цих практик; 3) продовжувати вивчення міжнародного досвіду використання інноваційних технологій залучення громадськості до локального бюджетування та сприяти їх реалізації в контексті поглиблення реформи бюджетної децентралізації.

Література:

1. Куценко Т. Ф. Сучасний інструментарій забезпечення прозорості місцевих бюджетів в Україні: оглядовий аналіз. Економіка та держава. 2019. № 10. С. 58—64. DOI: 10.32702/2306-6806.2019.10.58
2. Кравченко Т.А. Інноваційні інструменти реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2015-02\(14\)/22.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2015-02(14)/22.pdf)
3. Мних М.В. Бюджетна децентралізація та участь громадськості, а також депутатів місцевих рад в бюджетному процесі при формуванні місцевих бюджетів — Ефективна економіка № 11, 2014 — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3571>
4. Бобиренко В., Бойко А., Болтовська А., Борщ Г., Голинська О., Гринчук Н., Літвінов О., Ліхачов Р., Матвієнко А., Онищук І., Орлов М. Методологія оцінки прозорості місцевих бюджетів // Фонд Східна Європа — 2017 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://pauci.org/upload/files/metodologiya.pdf>
5. Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади / О. Кириленко, Б. Малиняк, В. Письменний, В. Русін / Асоціація міст України. — К., ТОВ "ПІДПРИЄМСТВО "ВІ ЕН ЕЙ", 2015. — 396 с.
6. Аналітична записка "Напрями активізації участі громадськості у місцевому самоврядуванні в містах України": niss.gov.ua/public/File/2015_analit/gromadsk.pdf
7. Методологія оцінки прозорості місцевих бюджетів. Фонд Східна Європа, 2017 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://probudget.org.ua/>
8. Shah, Anwar. 2007. Participatory Budgeting. Public Sector Governance and Accountability. Washington, DC: World Bank. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6640> License: CC BY 3.0 IGO
9. Citizens Budgets. International Budget Partnership // <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/citizens-budgets/>
10. Програма "Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громади" (EGAP) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://egap.in.ua/innovatsiy/>
11. Громадський бюджет [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://initiativ.e-dem.in.ua/>
12. Офіційний портал м. Києва: https://kyivcity.gov.ua/finansy_ta_biudzheta/
13. Соціальний інспектор [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ci.org.ua/>
14. Офіційний сайт Новокальнівської міської ОТГ <https://novokalynivska-gromada.gov.ua/miscevi-podatki-i-zbori-23-18-26-18-06-2019/>
15. Офіційний сайт Летичівської ОТГ <https://letyichiv.km.ua/category/%d0%91%d1%8e%d0%b4%d0%b6%d0%b5%d1%82-%d1%83%d1%87%d0%b0%d1%81%d1%82%d1%96/>
16. Хмельницький регіональний центр розвитку місцевого самоврядування U-LEAD
17. Путівник керівника Успішна громада: надання якісних послуг громадянам та сприяння сталому розвитку "U-LEAD з Європою" [Електронний ресурс]. — Джерело доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/12056>
18. Інструменти локальної демократії: результати дослідження [Електронний ресурс]. — Джерело доступу: <https://drive.google.com/file/d/17EnATMfrnPwbz-dfQVWfE18Jq6wb7e1/view>
19. Донос Д. Плоський К. Посібник "Упровадження та вдосконалення Громадського бюджету: практичні рекомендації" [Електронний ресурс]. — Джерело доступу: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/485/Public_Budget_2019.pdf

References:

1. Kutsenko, T. (2019), "Modern instruments of ensuring transparency of local budgets in Ukraine: overview analysis",

Ekonomika ta derzhava, vol. 10, pp. 58-64. DOI:10.32702/2306-6806.2019.10.58

2. Kravchenko, T.A. (2015), "Innovative tools for citizens to exercise their right to participate in local self-government in Ukraine", available at: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2015-02\(14\)/22.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2015-02(14)/22.pdf) (Accessed 30 May 2020).

3. Mnykh, M.V. (2014), "Fiscal decentralization and public participation, as well as local councilors in the budget process during the formation of local budgets", *Efektivna ekonomika*, vol. 11, available at: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3571> (Accessed 30 May 2020).

4. Bobyrenko, V. Bojko, A. Boltovs'ka, L. Borsch, H. Holyns'ka, O. Hrynychuk, N. Litvinov, O. Likhachov, R. Matviienko, A. Onyschuk, I. and Orlov, M. (2017), "Methodology for assessing the transparency of local budgets", *Fond Skhidna Yevropa*, available at: <https://pauci.org/upload/files/metodologiya.pdf> (Accessed 30 May 2020).

5. Kurylenko, O. Malyniak, B. Pys'mennyj, V. and Rusin, V. (2015), *Planuvannia ta upravlinnia finansovymy resursamy terytorial'noi hromady* [Planning and management of financial resources of the territorial community], TOV "PIDPRYYEMSTVO "VI EN EJ", Kyiv, Ukraine.

6. NISS (2015), "Analytical note "Directions for enhancing public participation in local government in the cities of Ukraine", available at: https://niss.gov.ua/public/File/2015_analit/gromadsk.pdf (Accessed 30 May 2020).

7. Fond Skhidna Yevropa (2017), "Methodology for assessing the transparency of local budgets", available at: <http://probudget.org.ua/> (Accessed 30 May 2020).

8. Shah, A. (2007), "Participatory Budgeting. Public Sector Governance and Accountability", World Bank, available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6640> (Accessed 30 May 2020).

9. International Budget Partnership (2020), "Citizens Budgets", <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/citizens-budgets/>

10. EGAP (2019), available at: <https://egap.in.ua/innovatsiy/> (Accessed 30 May 2020).

11. Public budget (2019), available at: <https://initiativ.e-dem.in.ua/> (Accessed 30 May 2020).

12. Official portal of Kyiv (2020), available at: https://kyivcity.gov.ua/finansy_ta_biudzheta/ (Accessed 30 May 2020).

13. Social Inspector (2019), available at: <http://ci.org.ua/> (Accessed 30 May 2020).

14. Novokalynivka City Council, Lviv Region, Sambir District (2019), "Local taxes and fees", available at: <https://novokalynivska-gromada.gov.ua/miscevi-podatki-i-zbori-23-18-26-18-06-2019/> (Accessed 30 May 2020).

15. Letyichiv village council (2018), "Participation budget", available at: <https://letyichiv.km.ua/category/%d0%91%d1%8e%d0%b4%d0%b6%d0%b5%d1%82-%d1%83%d1%87%d0%b0%d1%81%d1%82%d1%96/> (Accessed 30 May 2020).

16. U-LEAD Khmelnytskyi (2020), available at: <https://www.facebook.com/ULEADKhmelnytskyi/> (Accessed 30 May 2020).

17. U-LEAD with Europe (2020), "Leader's guide Successful community: providing quality services to citizens and promoting sustainable development", available at: <https://decentralization.gov.ua/news/12056> (Accessed 30 May 2020).

18. Association for the Promotion of Self-Organization of the Population (2019), "Tools of local democracy: research results", available at: <https://drive.google.com/file/d/17EnATMfrnPwbz-dfQVWfE18Jq6wb7e1/view> (Accessed 30 May 2020).

19. Donos, D. and Ploskyj, K. (2019), *Uprovadzhennia ta vdoskonalennia Hromad'skoho biudzheta: praktychni rekomendatsii* [Implementation and improvement of the Public Budget: practical recommendations], available at: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/485/Public_Budget_2019.pdf (Accessed 30 May 2020).

Стаття надійшла до редакції 13.06.2020 р.