

УДК 35:327.7

Шевченко Н.О.

Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

Вікарчук А.А.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

РОЛЬ ПАРТИСИПАТИВНОГО БЮДЖЕТУВАННЯ У ПРОЦЕСІ ЗАЛУЧЕННЯ ДО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИХ ГРОМАД

У статті розглянуто проблеми залучення населення місцевих громад до публічного управління та можливість їх вирішення шляхом запровадження партисипативного бюджетування. Приведений зарубіжний досвід впровадження партисипативного бюджетування. Сформовано висновки щодо можливостей забезпечення розвитку сільських територій за рахунок широкої участі мас у процесі бюджетування.

Ключові слова: публічне управління, громадськість, органи місцевого самоврядування, партисипативний бюджет.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Значна роль у створенні ефективної системи органів місцевого самоврядування відводиться реформі місцевого самоврядування. Реформа передбачає децентралізацію державної влади, тобто процес передачі частини функцій та повноважень її центральних органів влади органам місцевого самоврядування, розширення та зміцнення прав і повноважень територіальних громад (сіл, селищ, міст) з одночасним звуженням прав і повноважень відповідного центру.

Метою цього процесу є оптимізація й підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, своєчасне та якісне надання всіх необхідних послуг мешканцям територіальних громад у повному обсязі, найповніша реалізація місцевих інтересів, та створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, за якого питання місцевого значення вирішують представники не центрального уряду, а територіальної громади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Зарубіжні та вітчизняні науковці, такі як Джефф Хау, А.Синягін, О.Дурандіна, І.Разорвін, О.Матвеева розглядали питання участі громади в процесах муніципального управління і виявили, що рівного права на саморозвиток можна досягти лише в «учасницькому суспільстві», яке виховує почуття політичної дієвості, навчає цікавості до

спільних проблем та допомагає становленню обізнаного громадянства, що є підґрунтям для розвитку сільських територій.

Але низка питань до сьогодення часу залишилася поза увагою дослідників, а саме способи залучення населення сільських територій до публічного управління.

Метою статті є дослідження впливу впровадження партисипативних бюджетів в сільських територіальних громадах на процеси публічного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Основною фінансової бази місцевого самоврядування є місцеві бюджети, тому їм належить особливе місце у бюджетній системі України, адже саме у них зосереджено близько 80% усіх фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», а Кабінетом Міністрів України затверджено Методику формування спроможних територіальних громад, що є одним із запланованих заходів Концепції реформування місцевого самоврядування в Україні. Планується процес укрупнення таким чином, щоб кожна новоутворена адміністративно-територіальна одиниця була спроможною забезпечувати себе за принципом самодостатності (одна місцева рада, школа, лікарня і т.д. на декілька населених пунктів) [2].

Починаючи з 2015 р. реформа міжбюджетних відносин, подальшим шляхом якої є фінансове

самозабезпечення громад, надала стимул місцевим громадам якомога більш ефективно наповнювати свої бюджети (кошториси) та більш ощадно планувати видатки. Також, джерела наповнення місцевих кошторисів було розширено передачею на місця цілої низки податкових зборів з державного бюджету та впровадження нових зборів, зокрема сюди відноситься 10% податку на прибуток підприємств, також до бюджетів об'єднаних територіальних громад зараховується 60 % від податків на доходи фізичних осіб, який до цього зараховувався до бюджету району. Перелік доходних джерел бюджетів ОТГ зазначено у відповідних статтях Бюджетного кодексу України (ст. 64 «загальний фонд», ст.69 «спеціальний фонд», ст. 71 «бюджет розвитку») [8]. Тому, вважається доцільним робити акцент при розвитку місцевих громад та підвищення доходності бюджетів за рахунок підприємництва та сприянню подальшого розвитку підприємництва у громадах.

Як зазначалось раніше, система місцевого самоврядування в Україні, що існує на сьогоднішній день, не відповідає потребам суспільства. Відповідно до реформи місцевого самоврядування 5 лютого 2015 року Верховною Радою України було затверджено ЗУ «Про добровільне об'єднання громад», а вже 8 квітня 2015 р. Кабінетом Міністрів України було затверджено методику створення ОТГ. Рішення про об'єднання територіальних громад обласними радами ухвалювалися до 4 вересня 2015 р. (ухвалено створення 85 ОТГ). Тобто, відлік становлення ОТГ можна вважати саме 2015 рік, що унеможливило визначення довготривалих тенденцій на основі динаміки розвитку ОТГ, проте можна порівняти дані 2015 і 2016 (станом на 30 жовтня) років (див. табл.1), та частково використати прогнозовані на 2017 рік показники.

Кількість громад у 2016 р. зросла на 15%, в той час як фінансові показники показують значно більше зростання. Так, аналіз бюджетів громад вказує на те, що загальні доходи громад зросли у 6 разів (з них власні доходи зросли у 3 рази), а залишки коштів загального фонду бюджетів у 5 разів. Таке явище може пояснюватись тим фактом, що більша частина власних надходжень гро-

мад (85%) починаючи з 2016 року належить місцевим бюджетам, а не державному, як було раніше. З них 60% податку доходів фізичних осіб підприємців та 100% податків на землю, нерухомість, фіксованих податків, що сплачувались фірмами, сільськогосподарськими виробниками перейшли на місця. Цей фактор є одночасно і мотивацією для подальшого об'єднання територіальних громад.

Станом на початок 2017 р. в Україні функціонують 184 об'єднані територіальні громади (ОТГ). Найбільша кількість функціонуючих громад зареєстрована у Тернопільській області (26 ОТГ), що становить 14,13% від загальної кількості ОТГ в Україні, на другому місці за кількістю ОТГ знаходиться Хмельницька область (22 ОТГ) і складає частку 11,96% структури України, третє місце поділяють Дніпропетровська та Львівська області (по 16 ОТГ в кожній області), що складає частку 8,7%.

Як уже зазначалось, велика роль у створенні ефективної системи органів місцевого самоврядування відводиться реформі місцевого самоврядування, яка передбачає залучення громадськості до публічного управління.

Орієнтація на залучення до процесів управління на місцевому рівні можлива через те, що:

- місцеві громади краще ніж центральний уряд знають свої проблеми, тому повинні обирати пріоритети свого розвитку, планувати проекти місцевого розвитку та контролювати їх реалізацію;
- підхід, орієнтований на залучення місцевих громад є необхідною умовою формування сталого місцевого розвитку;
- без інституціоналізації підходу, орієнтованого на розвиток місцевих громад, неможливо забезпечити стійкість його результатів;
- існують «точки зростання» як осередки нового громадянського мислення, що є необхідними для поступової зміни суспільної ментальності від зневіри до віри у власні сили та дії, до якісно нового осмислення власного життя і власної ролі в суспільстві.

На жаль, на сьогоднішній день процес залучення до управління місцевих громад на загальнонаціональному рівні є вкрай сповільненим, а на низовому рівні дуже часто спостерігається

Таблиця 1

Основні показники діяльності ОТГ за 2015-2016 рр.

Рік	Кількість ОТГ, одиниць	Загальні доходи ОТГ, млн. грн.		Залишки коштів загального фонду бюджетів, млн. грн.
		Усього	з них, власні доходи	
2015	159	900	800	300
2016	184	5690	2600	1600

лише пасивне очікування позитивних змін. У цих складних умовах доводиться працювати органам місцевої влади; особливо це стосується сіл і селищ, більшість з яких перебувають у кризовому або важкому соціально– економічному стані.

Відомо, що основними завданнями місцевої влади і безпосередньо сільських і селищних голів є вирішення проблем місцевого розвитку, надання громадянам якісних адміністративних послуг, забезпечення належної якості життя на місцевому рівні. Більшість сільських і селищних голів щиро прагнуть вирішити соціальні, економічні та екологічні проблеми і впевнені, що зможуть це здійснити. Але часто навіть за період кількох каденцій перебування на посаді керівника органу місцевого самоврядування проблеми не тільки не вирішуються, але й поглиблюються.

Практичний досвід свідчить, що спроби місцевої влади вирішити наявні проблеми розвитку власними силами, не залучаючи місцеве населення та не отримуючи зовнішньої підтримки з боку держави, не сприяють досягненню позитивних результатів. У свою чергу, органи державної влади часто усуваються від вирішення проблем, повністю перекладаючи відповідальність за стан і перспективи розвитку сільських територій на органи місцевого самоврядування, не надавши їм при цьому відповідних повноважень і ресурсів, в т. ч. фінансових.

Як результат, з одного боку, збільшується недовіра населення до центральної та місцевої влади, а, з іншого боку, громадяни залишаються наодинці зі своїми проблемами і зневірюються у можливості коли-небудь їх вирішити.

Одним з основних стримуючих факторів розв'язання проблем і забезпечення сталого розвитку сільських територій є пасивність населення внаслідок його дезорієнтації, нездатність вирішувати власні проблеми, відсутність в більшості випадків дієздатних конкурентоспроможних громад [10].

Усунути такий стримуючий фактор як пасивність населення можна впровадженням практики партисипативного бюджетування.

Концепція партисипативного бюджетування стверджує, що залучення громад до проектів фінансування місцевого розвитку підвищує ефективність реалізації цих проектів. Партисипативне бюджетування не лише дозволяє залучити до місцевого розвитку фінансові ресурси представників місцевих спільнот, а і допомагає виявити пріоритети розвитку територіальних громад. Відбувається соціальна мобілізація учас-

ників проекту місцевого розвитку та формування середовища довгострокової підтримки прийняття рішень щодо спільного фінансування проектів у подальшому. Потенціал громади використовується таким чином, щоб її члени могли приймати рішення разом із органами місцевої влади, використовувати сторонні фонди фінансування та підтримувати досягнуті результати.

Не зважаючи на коротку історію застосування, на сьогодні світовою теорією і практикою вже накопичений певний досвід використання підходів, зорієнтованих на участь місцевих громад у формуванні та реалізації політики місцевого розвитку. Зазвичай підхід, орієнтований на громаду, передбачає сприяння доступу до інформації через різні засоби масової інформації, а також укріплення та покращення фінансування підзвітних груп.

Стимули для застосування вищезазначених підходів можуть надходити як із середини громади, так і ззовні, а саме: від неурядових організацій, влади, донорів або інших індивідів, що не є членами даної громади. Не зважаючи на джерело стимулу, часто необхідна зовнішня підтримка, адже на локальному рівні може бути недостатньо ресурсів (як фінансових, так і технічних) для задоволення потреб розвитку територіальної громади.

Активне громадянське суспільство сьогодні є дієвим рушієм змін у всьому світі. Історичний розвиток багатьох країн світу дозволив науковцям і політикам дійти однозначного висновку про те, що громадська активність і соціальні зв'язки є важливими факторами покращення життя місцевих спільнот. Тому, в країнах з розвиненою демократією інститути громадянського суспільства виступають рівноправним партнером держави у вирішенні питань соціально– економічного розвитку.

Як зазначалося вище усунути пасивність територіальних громад можна впровадженням практики партисипативного бюджетування.

Партисипативне бюджетування – це можливість участі мешканців територіальної громади в процесі управління місцевими коштами. Вперше в історії партисипативне бюджетування почало використовуватися у 1989 році в бразильському місті Порто-Алегре, коли на місцевих виборах перемогла партія, що обіцяла створити дієві механізми самоврядування [9].

На той час місто мало низку соціальних проблем серед яких була нерозвинена транспортна та комунальна інфраструктура, неякісна медична допомога, занедбані школи. Політичні сили, що

перебували у владі до цього замість вирішення цих проблем впроваджували вузькі «іміджеві» проекти, про виконання яких легко було звітувати, і корупція при реалізації яких не була помітною. Місцеві громадські організації, які потенційно могли здійснювати громадський контроль, не мали на це достатніх повноважень. Все це сформувало запит на участь громадян у розподілі та використанні бюджетних коштів. Коли ця ідея набула популярності, а до влади прийшла опозиційна партія, участь громадськості в бюджетуванні громадських фінансів була закріплено законодавчо. Після цього чиновники Порто-Алегро мали визначати структуру бюджету і витратити кошти під контролем делегатів від загальних зборів громадян. Використання партисипативного бюджетування стало поштовхом до покращення умов життя населення та відновлення інвестиційного потенціалу міста.

Успіх експерименту Порто-Алегрі призвів до того, що за декілька років після отримання позитивних результатів практики спільного бюджетування спочатку починають використовуватися сусідніми містами, а з часом масово розповсюджуються по всій Бразилії, інших країнах Латинської Америки, а пізніше поширюються і в усьому світі [4]. Навіть такі країни з розвиненим громадським суспільством та системою демократичних інститутів як Німеччина, Франція, США, Канада запозичують окремі елементи партисипативного підходу до бюджетного процесу.

Проте досвід Потру-Алегрі та інших громад потребує в кожному випадку певної адаптації. Будь-яке залучення представників громади до розробки бюджетів має враховувати юридичні, політичні, соціальні та культурні особливості громади та муніципального утворення.

Існує багато видів партисипативного бюджетування. Розглянемо дві крайні форми. Найпростіший спосіб, коли міська влада вирішує, яку частину бюджету можна виділити, та делегує громаді право приймати рішення, куди ці кошти спрямувати. Така форма існує в Чикаго, США. Після того, коли громаду запросили до участі в партисипативному бюджетуванні, вона відповідає за використання наданої частки міських грошей.

Іншу крайню форму цього процесу можемо спостерігати в Порту-Алегрі, в Бразилії. В цьому місті існує паралельна міська рада, яка обирається громадою міста терміном на 1 рік – Рада партисипативного бюджету. Члени цієї ради ретельно вивчають міський бюджет та дають прямі рекомендації, що повинно бути зроблено в цілому місті.

Впровадження партисипативного бюджетування має позитивні наслідки. Перш за все, бюджетний процес стає більш прозорим. Суспільство може побачити, куди ідуть гроші платників податків та брати участь у цьому процесі. За допомогою різних проектів можна залучити інертні соціальні групи у процес бюджетування. Партисипативне бюджетування допомагає поліпшити громадянську освіченість в процесах місцевого управління.

В Україні є декілька міст, у яких розпочаті пілотні проекти, але загалом партисипативне бюджетування ще не є вельми поширеним. Першими партисипативне бюджетування запровадили в містах Полтава, Черкаси та Чернігів. Але поки що в Україні проекти, які беруть участь в партисипативному бюджетуванні, спрямовані на соціальну сферу: відновлення парків відпочинку, встановлення лавочок, зупинок громадського транспорту та інші.

В Україні триває конкретний проект польсько-української фундації співпраці РАУСІ, у межах якого українські міста – Черкаси, Чернігів та Полтава – дотримуючись усіх вимог цього процесу створюють власні повноцінні бюджети участі. Учасники проекту з української сторони в містах Черкаси, Чернігів та Полтава провели семінари, зустрічі, консультації і здійснили візит до Польщі. Побували в містах Торуні, Гданську, Сопоті заїжджали у села. В Польщі *на учасницьке бюджетування виділяють різну кількість коштів.* Наприклад у Варшаві виділили 26 млн. злотих (понад 150 млн. грн). В Лодзі, де найбільший у Польщі партисипативний бюджет, – 40 млн. злотих (понад 234 млн. грн). У Сопоті йдеться про 10 млн злотих (58 млн. грн). Який відсоток від загального бюджету буде виділено для партисипативного бюджетування, визначає міська влада. Тому суми змінюються. *Для порівняння у Чернігові було виділено 4,8 млн грн, у Черкасах – 5 млн грн.*

Для визначення рівня інформованості щодо партисипативного бюджетування на рівні сільських і селищних рад нами було проведено опитування голів цих рад Київської області за наступними питаннями:

1. Чи проходять на території Вашої сільської(селищної) ради щорічні громадські слухання щодо проблем життя громади?
2. Чи користуються мешканці Вашої сільської (селищної) ради мережею Інтернет?
3. Чи володієте Ви інформацією щодо партисипативного бюджетування?

Якщо респондент ствердно відповідав на третє питання, то пропонувалося відповісти ще на три питання, а саме:

4. Чи ознайомлені Ви з досвідом громад, які запровадили цей вид бюджетування?

5. Чи знаєте Ви переваги і недоліки запровадження партисипативного бюджетування?

6. Чи бажали б Ви запровадити партисипативного бюджетування у своїй громаді?

У випадку негативної відповіді на третє питання, пропонувалося відповісти на наступні питання:

4. Чи бажали б Ви отримати інформацію стосовно цього виду бюджетування?

5. Чи бажали б Ви ознайомитися з досвідом впровадження партисипативного бюджетування в Україні і світі?

6. Чи бажали б Ви ознайомитися з перевагами і недоліками запровадження партисипативного бюджетування?

З голів сільських і селищних рад, які обізнані з партисипативним бюджетування всі виявили бажання запровадити його в своїх територіальних громадах. Думка голів, які не обізнані з цим процесом розділилася таким чином: бажали б отримати інформацію про цей процес 75%, опитаних, не вважають за потрібне ознайомлюватися з цим видом бюджетування 25%.

Проведене опитування дозволяє нам зробити висновок, що серед голів місцевих рад обізнаними з даним питання виявилися 83% респондентів, серед обізнаних з даним питання бажали б запровадити в себе даний процес 100%, нецікавою інформація виявилася для 4% опитаних. Тобто в цілому є надія на подолання такого негативного фактору як пасивність населення при управлінні територіальною громадою.

Висновки. Таким чином партисипативне бюджетування відіграє одну з головних ролей у наближенні до Європейських стандартів публічного управління. Серед вимог щодо організації органів влади на регіональному рівні є участь (participation), що передбачає активну участь громадян у процесі прийняття адміністративних рішень на всіх етапах політики — від початкових стадій і протягом усього циклу політики й управління. Безпосередньо партисипативне бюджетування призведе до того, що жителі громад матимуть змогу приймати участь у перегляді бюджету, висловлення зауважень до нього, розробці проектів розвитку громад, тобто партисипативний бюджет являється одним із механізмів вищої форми участі громадян у прийнятті рішень.

Позитивним моментом участі громадян у партисипативному бюджетування є можливість для громадян отримання більшого уявлення про реальні розміри витрат на розвиток громад (наприклад, більшість громадян мають хибне уявлення про вартість, терміни та обсяги роботи щодо тих чи інших проектів розвитку).

Проте найбільш важливим моментом застосування такого виду бюджетування є те, що це сприятиме спілкуванню між собою активістів, мешканців громад, місцевої влади, що в свою чергу призведе до підвищення рівня довір'я громадян як до місцевої влади, так і до публічної влади в країні.

Список літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 142.

2. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 4 вересня 2015 р. № 157-19 // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 91.

3. Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон УРСР від 7 грудня 1990 р. № 533-ХІІ // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. – № 2. – Ст. 5.

4. Бондаренко А. Бюджетування знизу: бразильський подарунок усьому світові / А. Бондаренко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://texty.org.ua/pg/article/devrand/read/25319/Budzhetuвання_znyzu_brazylskyj_podarunok_usomu_svitovi.

5. Державна служба статистики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.

6. Децентралізація влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua>.

7. Бориславська О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, А. Школик та ін. ; Центр політико-правових реформ. – К. : Москаленко О.М., 2012. – 212 с.

8. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/ed20120612>.

9. Ресурсами громади розпоряджається сама громада: історія успіху Порту Алегрі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gurt.org.ua/recipes_success/21921.

10. Сталий розвиток міст за участю громад: уроки з досвіду впровадження «Муніципальної програми врядування та сталого розвитку». – К. : ПРООН/МПВСР, 2008. – 48 с.

РОЛЬ ПАРТИЦИПАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В ПРОЦЕССЕ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К ПУБЛИЧНОМУ УПРАВЛЕНИЮ МЕСТНЫХ ОБЩИН

В статье рассмотрены проблемы привлечения населения местных общин к публичному управлению и возможность их решения путем введения партисипативного бюджетирования. Приведен зарубежный опыт внедрения партисипативного бюджетирования. Сформированы выводы относительно возможностей обеспечения развития сельских территорий за счет широкого участия масс в процессе бюджетирования.

Ключевые слова: *публичное управление, общественность, органы местного самоуправления, партисипативный бюджет.*

THE ROLE OF PARTICIPATORY BUDGETING IN THE PROCESS OF INVOLVING LOCAL COMMUNITIES IN THE PUBLIC ADMINISTRATION

The article deals with the problems of attracting the population of local communities to public administration and the possibility of their solution by introducing participatory budgeting. The foreign experience of implementing participative budgeting is given. The conclusions about the possibilities of rural development are formed due to the wide participation of the masses in the process of budgeting.

Key words: *public administration, public, bodies of local self-government, participative budget.*