

**Інститут підготовки кадрів  
Державної служби зайнятості України**

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ  
В УМОВАХ ІНСТИТУЦІЙНИХ ЗМІН**

Колективна монографія

За наукової редакції  
докторів наук з державного управління  
Р. В. Войтович та П. В. Ворони

**2018**

2.4. Проблематика становлення інституту старости в системі влади об'єднаних територіальних громад	127
2.5. Міжмуніципальна співпраця територіальних громад	141
2.6. Реформування інституту місцевих виборів як механізм модернізації системи місцевого самоврядування	154
2.7. Розвиток безпосередньої демократії на місцевому рівні	162
2.8. Бюджет участі як інструмент демократизації бюджетного процесу	171
2.9. Сучасні тенденції контролінгу в системі органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування	187
Література до розділу II	193
<b>Розділ III. ЕЛЕКТРОННЕ ВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ</b>	201
3.1. Перспективи електронного врядування в Україні	201
3.2. Електронних документообіг в органах публічної влади	207
3.3. Діяльність НАЗК та електронне декларування як напрям антикорупційної політики держави	214
3.4. Використання соціальних мереж у діяльності публічної влади	219
3.5. Становлення інституту електронної петиції, як форми прямої демократії	228
3.6. Зарубіжний досвід електронної демократії та можливість його адаптації в Україні	235
Література до розділу III	241
<b>Розділ IV. ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ</b>	247
4.1. Проблематика діяльності військово-цивільних адміністрацій на прилеглих до окупованих РФ територіях України	247
4.2. Особливості державної політики протидії корупції в Україні	260
4.3. Конфлікт інтересів як корупційний ризик для публічної влади	265
4.4. Державна та регіональна політика у сфері національної безпеки і оборони України: механізми законодавчого врегулювання	268
4.5. Політична корупція як загроза національній безпеці	274
4.5.1 Корупція: типологія, структура та наслідки	275
4.5.2 Фактори корупції	279
4.6. Зарубіжний досвід боротьби з політичною корупцією: Ізраїль	284

## 2.8. Бюджет участі як інструмент демократизації бюджетного процесу

В останні десятиліття політичні інститути зазнають поступового зниження довіри з боку свого електорату, про що свідчать результати багатьох соціологічних досліджень, проведених на глобальному рівні [94, с. 2]. Це стає на заваді соціально-політичному розвитку держав, подальшому зміцненню громадянського суспільства та демократії. Тому органи публічного управління всіх рівнів постійно шукають нові способи заохочення громадськості та підвищення довіри до розробки політики у різних сферах.

Відомо, що рівень довіри до влади підвищується, якщо вона допускає участь громадян не лише у виборах, референдумах, громадських слуханнях, а й безпосередньо у процесі прийняття рішень та контролі за їх виконанням. Тому бюджет участі, за якого ухвалюються спільні, адміністративно-громадські, рішення щодо визначення пріоритетів бюджетних видатків, можна вважати одним із найбільш перспективних підходів до заохочення демократії за участю громадськості.

На даний час в Україні проведення бюджетної політики на регіональному та місцевому рівнях залишається прерогативою виконавчої, частково, законодавчої влади та органів місцевого самоврядування. Вплив громадян на формування місцевих бюджетів, як правило, обмежується публічними слуханнями їх проектів, які часто не надають можливостей для взаємодії влади і суспільства. Це відбувається, в основному, через недостатність доступної і зрозумілої всім громадянам інформації про бюджетний процес і переконаності громадян в неможливості впливати на бюджетну політику. Відсутність зацікавленості громадян й адекватного зворотного зв'язку між органами публічного управління та населенням – основна характеристика ситуації, що склалася [32]. Вона породжує відчуженість і недовіру громадян по відношенню до бюджетної політики, яка проводиться регіональними і місцевими органами управління, що призводить до певного зростання соціальної напруженості в регіоні або окремі території громаді.

В умовах демократизації суспільного життя залучення громадськості до бюджетного процесу пов'язане з тенденціями фінансової децентралізації та деконцентрації державної влади і може, відповідно до вітчизняного законодавства, відбуватися у таких формах: місцевий референдум, громадські слухання, створення та функціонування дорадчих комітетів та громадських комісій, загальні збори громадян, місцеві ініціативи. Зазначені форми участі громадськості у бюджетному процесі відрізняються між собою за способом участі (делегована або безпосередня участь), типами рішень, що приймаються (дорадчі або обов'язкові), масштабною прийняття рішень (вузькі або широкі). Вони включають низку конкретних інструментів, які достатньо повно систематизовані у роботі [23].

Проте до цього часу не вдалося у повній мірі використати потенціал існуючих форм участі, про що свідчать результати Оглядів відкритості

бюджетів, які з 2006 року з періодичністю раз на два роки публікує Міжнародне бюджетне партнерство (*International Budget Partnership*, Вашингтон). За результатами 2017 року, Україна має показник відкритості бюджету на рівні 54 бали (зі 100 можливих), що свідчить про надання населенню обмеженої бюджетної інформації. Стосовно участі громадськості у бюджетному процесі, то цей показник становить 30 балів, що відповідає невеликим можливостям [90]. Саме тому надзвичайно актуальними є вивчення існуючого світового досвіду демократизації бюджетного процесу, подальші теоретичні та прикладні дослідження такого її напрямку, як бюджет участі, для вдосконалення бюджетних процедур на рівні місцевого самоврядування в Україні.

Бюджет участі або партисипаторне бюджетування (ПБ) є прямим демократичним підходом до складання місцевого бюджету. Він надає громадянам можливість ознайомитись з бюджетними операціями та обмірковувати, обговорювати та впливати на розподіл публічних фінансових ресурсів. Це інструмент для навчання, залучення й розширення можливостей громадян та посилення потреби у належному управлінні. Підвищені прозорість та підзвітність, характерні для бюджету участі, можуть сприяти збільшенню ефективності публічного управління та обмеженню клієнтелізму, протекціонізму та корупції [91, с. 1].

Бюджет участі відноситься до демократичних інструментів, що забезпечують найбільш можливий рівень громадської участі у публічному врядуванні серед наявного її спектру: від простого інформування населення (пасивна участь) через консультації, залучення до обговорення, співпрацю – до надання можливості громадянам ухвалювати остаточні рішення.

Вперше словосполучення «*participatory budgeting*» (від англ. *Participate* – брати участь) з'явилося у зарубіжних наукових виданнях наприкінці 1980-х років для відображення інноваційних процесів у бюджетній сфері на муніципальному рівні, що мали місце у декількох містах Бразилії. У вітчизняній науковій літературі зустрічаються різні інтерпретації цього терміну: похідні від англійського слова *participatory* – «партисипаторний», «партиципаторний» бюджет або бюджетування (як процес прийняття такого бюджету), «партисипативний» бюджет (ближче до терміну, що використовується у романських мовах, зокрема, у французькій – *participatif*), громадський бюджет, бюджет участі. У документах органів місцевого самоврядування найчастіше використовуються саме останні варіанти як простіші для розуміння широким загалом. На наше переконання, всі зазначені терміни мають однаковий зміст і є синонімами, проте, з точки зору більш адекватного відображення сутності досліджуваного явища, доцільнішим вважаємо використання слова «бюджетування», як певної послідовності дій, а не «бюджет», під яким традиційно розуміється певний документ, план формування і витрачання фінансових ресурсів.

Достатньо тривалий час, поки це було можливо, науковці підраховували кількість випадків застосування бюджету участі у країнах світу. Так,

одні з останніх загальних відомостей належать до 2012 року і наводяться у роботі [95, с. 14]: Європа – від 474 до 1317 прикладів; Америка – 626-1138; Азія – 58-109; усього у світі – від 1269 до 2778 прикладів. Але процес розповсюдження відбувається настільки швидко, що точну кількість зараз вже неможливо підрахувати, необхідні докладні дослідження по кожній країні, в якій запроваджуються такі проекти. В останньому огляді з досліджуваної пробле-матики [97], що відноситься до початку 2018 р., автори вже не намагаються підраховувати кількість прикладів застосування ПБ, зосереджуючи увагу на реальній практиці, досягненнях, проблемах й перспективах.

На даний час немає єдиного, «канонічного» визначення бюджету участі, але всі науковці і практики сходяться на думці, що він є інструментом прямої демократії на рівні місцевого самоврядування, безпосереднього залучення мешканців до вирішення проблем розвитку громади, механізмом підвищення фінансової (*бюджетної*) обізнаності громадян. Так, на сайті Фундації польсько-української співпраці ПАУСІ, яка масштабно займається цими питаннями, зазначається, що партиципаторне бюджетування (*«бюджет участі», «громадський бюджет»*) є формою прямої демократії й відкритим процесом дискусії та прийняття рішень, в якому кожен мешканець населеного пункту має можливість подати власну пропозицію та шляхом голосування вирішити, в який спосіб витратити частину місцевого бюджету [82].

Один з бразильських ініціаторів запровадження бюджету участі, У. де Суза, визначав його як «механізм (*або процес*), за допомогою якого населення приймає рішення щодо призначення частини або всього обсягу публічних ресурсів. Партиципаторне бюджетування - це процес прямої демократії, універсальний та добровільний, через який населення може обговорювати та визначати бюджет та політику. ПБ заохочує громадян приймати рішення та тримати під контролем керівництво, не обмежуючи їх лише голосуванням кожні чотири роки» [89].

Відомий американський дослідник партиципаторного бюджетування Дж. Байокчі акцентував увагу саме на його демократичному аспекті, зазначаючи, що ПБ було розроблено як «школу демократії», за допомогою якої громадяни навчаються обмірковувати, дізнаються про функції уряду та починають займатися демократичними практиками [87].

Вітчизняні науковці О. Кириленко та І. Чайковська, узагальнюючи різноманітні практики партиципаторного бюджетування, що існують у світі, стверджують, що поняття «бюджет участі» можна розглядати у широкому розумінні: впровадження такого бюджету вимагає повної зміни уявлення про управління містом – необхідність відходу від класичної представницької демократії до демократії участі, яка акцентує увагу на прямій участі громадян у політичному процесі на рівні міста. У вузькому сенсі бюджет участі є демократичним процесом, в якому мешканці безпосередньо вирішують, як витратити певну частину місцевого бюджету [21, с. 88]. Доповнює розуміння партиципаторного бюджетування у вузькому сенсі К. Є. Іщейкін: під

бюджетом участі розуміється процес взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю, спрямований на включення жителів, які постійно проживають у межах міста, до прийняття рішень щодо розподілу частини міського бюджету. Він передбачає подання проектів, проведення голосування за такі проекти, контроль за їх реалізацією в межах визначених міською радою параметрів громадського бюджету [19, с. 300].

Більш «інструментальний» підхід до визначення бюджету участі належить М. В. Цуркан: «Партисипаторне бюджетування – це процес розробки й затвердження та/або розподілу частки бюджетних коштів муніципального утворення у рамках проектного підходу із застосуванням форм громадської участі в реалізації місцевого самоврядування та/або за участі комісії, що складається з представників адміністрації муніципального утворення і його населення» [83, с. 152].

На думку зарубіжних учених, існують, як мінімум, п'ять критеріїв, за якими слід відрізнити партисипаторне бюджетування від інших форм учасницької демократії [95, с. 10-11]:

(1) Обговорення фінансових/бюджетних процесів. Інші форми участі також можуть стосуватися фінансових питань (зокрема, участь у містобудуванні), проте ПБ має справу з обмеженими ресурсами, його центральне питання – як слід використовувати виділені бюджетні кошти.

(2) Повинен бути задіяний рівень міста або району з виборним органом та його певними повноваженнями щодо управління та ресурсів (рівня органів самоорганізації населення недостатньо). Отже, розглядаються лише процеси участі, які співпадають за масштабом з діяльністю виборних органів представницької демократії.

(3) ПБ повинно бути процесом, що повторюється впродовж багатьох років. Приклад участі як унікальної події – одна зустріч, один референдум з фінансових питань – не може вважатися бюджетом участі.

(4) Партисипаторне бюджетування повинно бути засноване на специфічній формі публічного обговорення. З цієї точки зору, запрошення громадян для обговорення питань бюджетування у місцевих радах та парламентах або проведення опитування щодо питань бюджетування, коли громадяни залишатимуться без взаємних контактів, не вважається ПБ.

(5) Необхідна певна підзвітність, щоб результат бюджетування відображав громадську волю. У ПБ це повинно відбуватися через щорічні зустрічі чи публікації, де організатори надають інформацію про реалізацію запропонованих проектів.

В Україні наукові дослідження з проблематики бюджету участі почалися з 2015 року, коли реальністю стала практика його запровадження у нашій країні. Варто зазначити, що ця тематика знаходиться у полі зору фахівців різних галузей науки. Найбільш чисельну групу дослідників формують економісти-фінансисти, серед яких слід згадати Г. В. Возняк, О. І. Дем'янчук, О. П. Кириленко, Л. В. Козарезенко, які розглядають партисипаторне бюджетування як інструмент підвищення ефективності

використання коштів бюджетів місцевого самоврядування, спрямований на забезпечення регіонального розвитку. Активно включилися до дискусії і представники науки державного управління – Ж. А. Белец, Н. В. Васильєва, Т. А. Кравченко, В. П. Писаренко, які трактують бюджет участі як елемент партисипаторної демократії й складову механізму вдосконалення місцевого самоврядування. Спостерігається інтерес до цього питання і вчених-політологів, які бачать у партисипаторному бюджетуванні нову демократичну практику та форму участі громадян у політичних процесах, що сприяє розвитку громадянської культури. Перший досвід застосування ПБ всі автори, як правило, відносять до діяльності Робочої партії у місті Порту-Алегрі (Бразилія) у 1989 р. Проте є відомості про те, що впродовж кінця 1970-х – початку 1980-х років муніципальні уряди в інших містах – Лагес, Боа Есперанча, Пелотас, що контролювалися партією Бразильського демократичного руху, вже подавали свої бюджети на публічне обговорення. Більш того, колишній мер міста Пелотас стверджував, що саме він винайшов бюджет участі. Зі свого боку, Робоча партія експериментувала з громадськими бюджетними радами не тільки в Порту-Алегрі, а й у деяких з 36 муніципалітетів, де вона перемогла на виборах 1988 року. Одночасно дві інші політичні партії лівого спрямування запроваджували аналогічні програми у Венесуелі та Уругваї. Отже, весь перший досвід застосування партисипаторного бюджетування був реалізований лівими партіями, які виступали проти партії влади на національному рівні [91, с. 93]. Органи місцевого самоврядування у країнах Латинської Америки одразу почали активно використовувати ПБ, особливо після 1996 року, коли конференція ООН з населених пунктів Хабітат II у Стамбулі визнала бюджет участі Порту-Алегрі як одну з 42-х найкращих практик управління містом. З тих пір, Бразилія належить до країн з найбільшою щільністю партисипаторного бюджетування у світі. З часом практика застосування цього інструменту розповсюдилася й на інші частини континенту: країни Андського регіону (Еквадор і Перу), Аргентину, Уругвай, Венесуелу, Чилі (де на початку 2010-х років у партисипаторне бюджетування було залучено 4,7% населення). Зокрема, у Перу у 2003 році був прийнятий відповідний закон, яким вимагалось від всіх органів муніципального управління використовувати ПБ; щорічно більш ніж 150,0 тис. громадян Перу беруть участь у бюджеті участі. На початку 2000-х років Європа стала першою частиною світу поза Латинською Америкою, де було застосовано ПБ, оскільки прогресивні європейські політики побачили у бюджеті участі можливість для вирішення тих завдань, що стояли перед публічними адміністраціями, а саме – наближення громадян до влади, залучення їх до процесів модернізації, посилення прозорості публічного управління, боротьба з корупцією.

Слід зазначити, що європейський досвід бюджету участі є дуже різноманітним. Зокрема, британський досвід іноді пов'язаний з меншими сумами коштів та проектами у сфері соціальних послуг, тоді як іспанський більше зосереджується на міській інфраструктурі. Але іспанський досвід є

унікальним у своїй змішаній моделі представництва, що дозволяє виділити певну кількість місць у загальноміській комісії для органів самоорганізації населення. Французький досвід пов'язаний з субмуніципальним рівнем. Різноманітність говорить про творчий підхід організаторів проектів, а також про пластичність партисипаторного бюджетування як інституту, що впливає з його очевидної політичної нейтральності та низького інституційного профілю [88, с. 8].

В Європі перший досвід реалізації партисипаторного бюджетування мав місце на території Франції, Іспанії та Італії. Дослідження, проведене у 2008 році, засвідчило, що 5,3% іспанського населення, 1,4% населення Німеччини та 1% громадян Португалії та Італії проживали у містах, які використовували бюджет участі. Загалом, у партисипаторному бюджетуванні активно брали участь понад 8 мільйонів європейських громадян. На даний час такі міста, як Париж й Мадрид, є лідерами у ПБ із розмірами бюджетів участі у 100 млн. євро кожен [94, с. 3].

Німецькі муніципалітети від самого початку розглядали партисипаторне бюджетування у контексті модернізації місцевого самоврядування, реалізуючи його у рамках проекту «Місто завтрашнього дня». Як модель для органів самоврядування Німеччини був прийнятий досвід муніципалітету Крайстчерч у Новій Зеландії, а не досвід Порту-Алегрі. На початку 1990-х років місто Крайстчерч з населенням 300 тис. осіб отримало премію Карла Бертельсмана за демократію та ефективність у місцевому самоврядуванні, оскільки його реформи «суттєво покращили якість комунальних послуг та рівень задоволення серед своїх громадян». Таким чином, на відміну від Бразилії, у Німеччині партисипаторне бюджетування розглядається, насамперед, як засіб модернізації публічного адміністрування через участь громадян та формування більш респонсивного місцевого самоврядування [93, с. 3; 18].

У Великій Британії апробація партисипаторного бюджетування була проведена дещо пізніше, ніж в інших країнах Європи, проте майже відразу цей інструмент розвитку територій отримав підтримку національного уряду. Крім того, тут, як і в деяких інших країнах, важливу роль у підтримці ПБ грають громадські організації, зокрема, *Participatory Budgeting Unit*.

У Польщі у 2009 р. був прийнятий національний закон, що регламентував реалізацію партисипаторного бюджетування на території країни. Прийняття цього нормативно-правового акту стало серйозним стимулом використання нового інструменту, який застосовувався при формуванні бюджетів у всіх сільських поселеннях. За підтримки організації «Федерація лідерів місцевих груп», основна мета діяльності якої полягала у моніторингу і підвищенні якості партисипаторного бюджетування, до 2012 року Польща стала європейською країною з найбільшою кількістю реалізованих проектів партисипаторного бюджетування.

В Африці ключову роль у впровадженні партисипаторного бюджетування зіграв розвиток співробітництва з міжнародними організаціями,

насамперед, Програмою ООН з населених пунктів (*UN-Habitat*). На початку 2010-х років Африка продемонструвала суттєве збільшення кількості та покращення якості проектів ПБ – з 77 до 103 за три роки, які, в основному, сконцентровані у Сенегалі, Камеруні, Республіці Конго, Кенії, Мозамбіку й Мадагаскарі.

У країнах Азії ПБ з'явилося досить недавно, з 2005 року, і знаходиться у стадії становлення й експериментування, формуючи нову якість управління. При цьому саме бразильський досвід враховується у Південній Кореї та Китаї, в останній країні реалізується найбільший з проектів бюджету участі. У Південній Кореї прийнятий закон про місцеві фінанси, який дозволив впровадити через Інтернет технологію ПБ у кожному третьому муніципалітеті. В Індії у 2012 році відбувалося впровадження від 58 до 109 експериментів у сфері партисипаторного бюджетування. Впровадження партисипаторного стратегічного бюджетного планування в індійському штаті Керала, разом з досвідом Порту-Алегрі, було визначено серед найкращих практик на Світовому соціальному форумі у Мумбаї (2004).

У Північній Америці, зокрема, у США й Канаді, партисипаторне бюджетування набуло поширення з суттєвим запізненням, з 2009 року. До 2016 р. нараховувалося вже більше 50 діючих проектів, які оперували публічними фондами в обсязі до 50 млн. дол. США й в яких брали участь більш ніж 70,0 тис. громадян [92]. Спеціальна неприбуткова організація – *Participatory Budgeting Project* – надає технічну підтримку у реалізації бюджету участі як у таких великих містах, як Нью-Йорк та Чикаго, так і у невеликих – Грінсборо (Північна Кароліна) або Вальєхо (Каліфорнія).

На основі узагальнення історичних відомостей щодо розвитку партисипаторного бюджетування можна виділити декілька хвиль його поширення у світі (*табл. 2.2*). Як основні фактори успішного застосування партисипаторного бюджетування, у роботах зарубіжних науковців називаються політична воля, рівень взаємодії громадянського суспільства і влади, розмір муніципалітету, місце його розташування, забезпеченість ресурсами та рівень розвитку, визначений, зокрема, на основі Індексу людського розвитку.

Оскільки на даний час практика застосування бюджету участі є дуже великою і різноманітною, науковцями було запропоновано багато типологій і класифікацій бюджету участі. Одним з найбільш ґрунтовних досліджень у цій сфері виступає стаття європейських учених [96], які пропонують опис шести різних моделей ПБ. Останні формують певного роду концептуальну карту, що дозволяє розташувати і позначити емпіричні події:

- партисипаторна демократія;
- демократія «близької відстані»;
- партисипаторна модернізація;
- участь багатьох зацікавлених сторін;
- нео-корпоратизм;
- розвиток громади.

Таблиця 2.2

## Хвилі поширення партисипаторного бюджетування у світі

Час початку	Територіальне охоплення	Якісна характеристика
1988 рік	м. Порту-Алегрі та інші міста Бразилії	Запровадження ПБ як засобу залучення мешканців міста до вирішення нагальних проблем його розвитку
кінець 1990-х років	Бразилія та інші країни Південної Америки	Стрімке поширення, орієнтація бюджету участі, насамперед, на вирішення інфраструктурних проблем
2001 рік	Європа (починаючи з Франції, Іспанії та Італії)	Урізноманітнення моделей бюджету участі. Підтримка неурядовими організаціями. Зростання обсягів бюджетів участі
2005 рік	Країни Азії (Південна Корея, Китай, Індія, Індонезія)	Напрацювання власних механізмів ПБ, що не базувалися на наявному досвіді
2009 рік	Північна Америка, країни Центральної та Східної Європи	У США й Канаді – повільне поширення, орієнтація на збільшення рівності та залучення маргіналізованих груп. У країнах ЦСЄ – використання як «школи демократії» та засобу посилення прозорості бюджетного процесу
2015 рік	Україна	Стрімке поширення ПБ на рівні міських рад. Напрацювання нормативно-методичного забезпечення та оволодіння технікою організації.

При цьому важливо відмітити, що конкретні приклади впровадження бюджету участі схильні до гібридизації й розмиванню між цими моделями.

Інші вчені пропонують дещо відмінні критерії класифікації бюджету участі:

- рівень участі: з точки зору ступеня контролю учать може полягати лише у висуненні пропозицій, або і у прийнятті рішень; крім того, ПБ може використовуватися як інструмент для розширення можливостей учасників або як механізм консультацій з невеликими змінами у силі впливу влади;

- учасники: зокрема, громадяни, представницькі групи, неурядові організації чи приватні компанії;

- на якому етапі з чотирьох залучена громадськість: виявлення потреб; розробка пропозицій; відбір проектів, що підлягають фінансуванню; моніторинг результатів;

- метод залучення: існує широкий спектр можливих підходів, але можна виділити дві широкі категорії – «дорадчий підхід», що передбачає певну дискусію між учасниками, або «агрегатний підхід», де учасники голосують за бажаний результат. Часто ПБ може включати як дорадчі, так і агрегатні підходи;

- масштаб застосування: різні просторові рамки (національні,

регіональні, місцеві); різні типи та рівні бюджету (обсяги коштів, що розподіляються), різні сфери впливу (наприклад, певна тематична сфера чи просто у межах географічного району);

- чи є бюджет участі перерозподілом та в якій мірі [98, с. 5-6].

Звичайно, ці елементи ПБ можуть взаємодіяти і переплітатися один з одним. Тому дуже важливо спочатку з'ясувати, чого бажано досягнути через досліджуваний процес, перш ніж реалізувати бюджет участі на будь-якому рівні.

На думку К. Є. Іщейкіна, класифікувати бюджет участі доцільно, виходячи з таких основних критеріїв, що певним чином кореспондуються із вищезазначеними:

- за джерелом походження - бразильська, новозеландська та північноамериканська моделі;

- за територіальним рівнем (масштабом) – сублокальний, місцевий (муніципальний), регіональний та загальнонаціональний;

- за ініціаторами впровадження – органами публічного управління («зверху») або організаціями громадянського суспільства («знизу»);

- за колом учасників – з вільним або з обмеженим доступом мешканців до всіх визначених процедур;

- за ступенем інституціоналізації – бюджет участі може бути формалізованим або частково формалізованим [19, с. 187-190].

В Україні механізм партисипаторного бюджетування поки не знайшов відображення у жодному державному нормативно-правовому акті, й деякі науковці [4, с. 130] вважають, що це на краще, оскільки не стримує та не обмежує ініціативу на місцях. Проте вже наявний світовий досвід свідчить, що у тих країнах, де принципи і вимога застосування ПБ органами місцевого самоврядування закладені у закони – Перу, Польща, Південна Корея, Швеція та ін., демонструють швидше розповсюдження цієї практики, її вищу результативність, більші обсяги залучення громадськості.

Як вже зазначалося, в Україні впровадження бюджету участі розпочалося з середини 2015 року у містах Полтава, Черкаси й Чернігів у межах реалізації проекту «Партисипаторний бюджет – можливості для підвищення громадської активності і встановлення належного партнерства з органами влади», запровадженого Польсько-Українською фундацією співпраці ПАУСІ. Проект ставив за мету підвищення рівня залучення мешканців цих міст до процесу ухвалення рішень щодо розвитку останніх і поліпшення діалогу між органами місцевого самоврядування та громадськістю шляхом співпраці у розробленні та реалізації партисипаторних бюджетів.

Проект передбачав такі складові: отримання посадовими особами місцевого самоврядування докладної інформації про концепцію бюджетів участі та переваги її запровадження; набуття представниками громадських організацій практичних навичок модерування зустрічей з громадянами та проведення соціальної діагностики партисипаторного бюджетування; вивчення учасниками проекту впродовж навчального візиту до Польщі

досвіду міст, що використовують практику бюджету участі; координація з боку міжсекторальної команди процесу зворотного зв'язку з громадою, аналізу пропозицій, їх пріоритетності, відбору та подання до міської ради; включення до місцевого бюджету обраних мешканцями міст заявок [82].

Реалізація пілотного проекту відбулася досить успішно. Станом на початок 2018 року партисипаторне бюджетування реалізовувалося вже у майже 50 містах України, серед яких і всі обласні центри, крім Херсону, досвід яких можна використати для аналізу особливостей вітчизняного ПБ.

У наукових працях та у нормативних матеріалах щодо бюджету участі містяться дещо різні підходи до структурування цього процесу, проте, на нашу думку, їх можна узагальнити таким чином:

- визначення органом місцевого самоврядування частки коштів місцевого бюджету, що може бути спрямована до бюджету участі;
- формулювання основних напрямів (сфер) використання цих коштів, які найбільш відповідають потребам громади;
- розробка й подання проектних пропозицій;
- аналіз пропозицій, відбір проектів для голосування та розміщення інформації про них у ЗМІ;
- визначення шляхом голосування проектів-переможців, що будуть профінансовані у межах бюджету участі;
- реалізація проектів, моніторинг їх виконання, звітування виконавців та оцінювання результатів.

Для найбільш повного досягнення мети ПБ пряме залучення громадськості може і повинно у тій чи іншій формі мати місце на всіх стадіях, крім першої. Лише саме голосування за відібрані проекти тільки створює ілюзію учасницької демократії [98, с. 14]. За відсутності загальнодержавних актів щодо партисипаторного бюджетування, для запровадження цього процесу на території міста необхідно рішенням міської ради затвердити певний алгоритм дій (*наприклад, Положення або цільову програму*), оскільки саме органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. Інституційні основи реалізації бюджету участі у ряді обласних центрів нашої країни систематизовані, за матеріалами вищезазначених документів, у *табл. 2.3*.

Міськими радами більшості з обласних центрів розроблені достатньо докладні Положення, що стосуються реалізації партисипаторного бюджетування. Лише у містах Луцьк й Черкаси ця діяльність відбувається у рамках цільових програм, причому у Луцьку така програма є річною. Це створює можливість припинення реалізації бюджету участі у випадку закінчення строків відповідних програм. Аналогічні ризики притаманні процесу ПБ у таких містах, як Івано-Франківськ, Миколаїв, Полтава, Рівне, Харків, Хмельницький, Чернівці та ряду інших, де, незважаючи на наявність Положень про бюджет участі, додатково також прийняті програми на певний період часу, в яких, зокрема, закладаються кількісні параметри бюджету.

Таблиця 2.3.

Інституційні основи реалізації бюджету участі у ряді  
обласних центрів України, станом на середину 2018 року

Місто	Назва нормативного документу та рік запровадження ПБ	Автори проектів	Право голосу	Уповноважений орган міської ради	Назва та склад експертного органу
Вінниця	Положення про бюджет громадських ініціатив м. Вінниці (2016)	Громадяни від 16 років, які зареєстровані у місті	Мешканці міста, особи, які працюють у місті або володіють нерухомістю	Департамент правової політики та якості	Експертна група: посадовці міської ради (МР), громадськість, депутати, незалежні експерти
Дніпро	Положення про партиципаторне бюджетування (бюджет участі) у м. Дніпрі (2016)	Громадяни від 18 років, які народилися, проживають, працюють, навчаються у місті	Громадяни та іноземці від 18 років, які проживають, навчаються або працюють у місті	Департамент з питань енергоефективних технологій та ініціатив	Експертна комісія: посадовці МР, депутати та представники громадськості
Івано-Франківськ	Положення про партиципаторне бюджетування (бюджет участі) у м. Івано-Франківську (2016)	Громадяни від 18 років, які постійно проживають у місті	Мешканці від 18 років, які постійно проживають у місті або приміських селах	Патронатний відділ при міському голові	Експертна група: представники виконавчих органів міської ради
Київ	Положення про громадський бюджет міста Києва (2016)	Громадяни, іноземці або особи без громадянства віком від 16 років	Громадяни, іноземці або особи без громадянства, які зареєстровані у місті	Визначається рішенням ради або РДА	Громадська бюджетна комісія: громадськість; міська та районні робочі групи: посадовці
Луцьк	Програма підтримки ініціатив жителів м. Луцька на ... рік (2015)	Громадяни від 18 років, які постійно проживають у місті	Мешканці міста	Департамент економічної політики	Координаційна рада: відповідальні працівники, громадськість, депутати
Львів	Положення про громадський бюджет м. Львова (2016)	Львів'яни, а також особи, які народилися, працюють, навчаються, від 16 років	Львів'яни, а також особи, які народилися, працюють, навчаються у місті, від 16 років	Секретаріат міської ради	Спільне засідання комісій міської ради

Полтава	Положення про партиципаторне бюджетування (бюджет участі) у м. Полтаві (2016)	Жителі, які постійно проживають у межах міста, від 16 років	Жителі, які постійно проживають у межах м. Полтава, від 16 років	КО «Інститут розвитку міста» Полтавської міської ради	Робоча група: посадовці МР, депутати, громадськість
Рівне	Положення про громадський бюджет у місті Рівному (2016)	Громадяни України віком від 14 років	Громадянами від 16 років, які проживають у місті	Відділ інформаційно-аналітичного забезпечення	Координаційний комітет: посадовці МР, депутати, громадськість
Тернопіль	Положення про громадський бюджет (2016)	Громадяни, іноземці або особи без громадянства віком від 16 років	Жителі міста від 16 років, зареєстровані на його території	Щорічно визначається розпорядженням голови	Номінаційний комітет: посадовці МР, депутати
Харків	Положення про громадський бюджет (бюджет участі) міста Харкова (2017)	Громадяни від 16 років, які постійно проживають у місті, ГО	Члени територіальної громади міста	Робоча група	Робоча група: посадовці МР, депутати, представники громадськості, представник Молодіжної ради
Черкаси	Міська цільова програма «Громадський бюджет міста Черкаси на 2015-2019 рр.» (2015)	Громадяни від 18 років, які народилися, проживають, працюють, навчаються у місті	Жителі міста Черкаси	Департамент організаційного забезпечення	Координаційна рада з питань громадського бюджету: посадовці МР, громадськість
Чернівці	Положення про Бюджет ініціатив чернівчан (бюджет участі) (2017)	Фізичні особи, яким виповнилося 14 років, громадські організації	Громадяни від 16 років, які зареєстровані у місті	Відділ інформації та зв'язків з громадськістю	Експертна група: посадовці МР, громадськість, депутати, незалежні експерти
Чернігів	Положення про громадський бюджет (бюджет участі) у місті Чернігові (2015)	Громадяни віком від 16 років	Громадяни віком від 16 років, які зареєстровані у місті	Відділ звернень громадян	Робоча група: посадовці МР, депутати, громадськість

У більшості Положень партисипаторне розглядається як інструмент демократії, процес взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю, залучення мешканців міст до участі у бюджетному процесі й надання можливості для вільного доступу до інформації, а також забезпечення відкритості та прозорості діяльності міських рад. Одночасно у таких містах, як Суми, Тернопіль, Чернігів бюджет участі (громадський бюджет) трактується обмежено, чисто з фінансової точки зору, як «частина міського бюджету», що зменшує потенціал його впливу на процеси демократизації.

За структурою всі положення є майже аналогічними, побудованими за етапами партисипаторного бюджетування, проте варто відмітити наявність окремого розділу етики у документі Київської міської ради.

Органи місцевого самоврядування у своїх нормативних документах висувують дещо різні вимоги до проектів, що пропонуються мешканцями. Втім, їх можна узагальнити таким чином:

- виконання всіх запланованих завдань повинно відбутись упродовж одного року;

- реалізація проекту має бути у компетенції органів місцевого самоврядування;

- реалізація інвестиційних проектів і проведення ремонтних робіт може відбуватись лише на територіях, якими місто має право розпоряджатися згідно з діючим законодавством;

- проект не повинен суперечити діючим програмам розвитку міста і не дублювати їх;

- кошторис проекту має включати всі розраховані за реальними цінами витрати, враховуючи розробку проектної документації, закупівлю товарів, робіт та послуг тощо;

- проект має бути ґрунтовно опрацьованим й не носити фрагментарного характеру;

- сфера реалізації проекту має бути публічною.

Надзвичайно важливим принципом ПБ є те, що рішення, які приймаються мешканцями під час голосування, є обов'язковими до виконання органами місцевого самоврядування, за чим здійснюється постійний громадський контроль.

Що стосується визначення кола учасників процесу ПБ з числа членів територіальних громад, то авторами проектів можуть бути, як правило, громадяни України, які зареєстровані й постійно проживають у відповідних населених пунктах, віком від 14/16/18 років (найчастіше згадується вік у 16 років). Утім, найбільш інклюзивними можна вважати бюджети участі тих міст, де таке право надано і іноземцям, і особам без громадянства, а також не лише громадянам України, які проживають у місті, а і тим, хто там народився, працює, навчається або володіє нерухомим майном (Дніпро, Київ, Львів, Тернопіль, Черкаси та ін.).

У двох містах з проаналізованих – Харкові та Чернівцях – право подавати проекти надано і громадським організаціям, що можна оцінити

двоєко. З одного боку, вони мають можливість розробляти проекти більш кваліфіковано й якісно, з іншого – можуть лобіювати інтереси лише своїх членів, а не всієї громади.

Щодо участі у голосуванні, то, зазвичай, електоратом вважаються лише мешканці відповідного міста, починаючи з віку 16/18 років. Виключення становлять Вінниця, Дніпро та Львів, де право голосувати за проекти місцевого розвитку надано і особам, які працюють, навчаються або навіть просто володіють нерухомим майном у місті, що, на нашу думку, дещо не відповідає сутності партисипаторного бюджетування. Якщо говорити про кількісні параметри голосування, то найчастіше застосовується схема: одна людина – один голос за проект або по одному голосу за малий та великий проекти. Максимальну кількість голосів голосуючий може віддати у Луцьку (3 голоси за різні проекти), Києві (5 голосів) та Рівне (3 голоси за малі проекти й 3 – за великі).

До організаційної структури реалізації бюджету участі відносяться відповідальний структурний підрозділ міської ради, який виконує технічну роботу зі збирання пропозицій та координує проведення їх змістовного аналізу, а також консультативно-дорадчий колегіальний орган, який ухвалює остаточне рішення щодо включення проектів до списку для голосування. За результатами аналізу спостерігається значне різноманіття задіяних підрозділів міських рад, для яких ця діяльність не завжди пов'язана з основною роботою. Нестандартне рішення прийняла Полтавська міська рада, яка передала ці функції Комунальній організації «Інститут розвитку міста».

Утворені в обласних центрах колегіальні органи мають різну назву (експертна або робоча група, координаційна рада, громадська бюджетна комісія тощо), але більш важливим є порядок визначення їх складу. У більшості міст вони формуються з відповідальних працівників місцевих рад, депутатів рад й представників громадськості, як правило, у рівних пропорціях за кількістю членів, що є достатньо демократичним підходом. У ряді випадків передбачається можливість залучення незалежних експертів. У Харкові окремо передбачена участь представника Молодіжного центра при міському голові, що свідчить про намагання активніше залучати до бюджету участі молоде покоління.

Кількісні параметри реалізації бюджету участі за 2017 рік у визначених містах подані у *табл. 2. 4*, складеній за матеріалами, насамперед, інтернет-платформи «Громадянський проект» [10] та сайтів міських рад.

Найбільш демократично і прозоро громадські ради формуються у Києві й Харкові, де їх склад визначається за результатами інтернет-голосування. Водночас, в Івано-Франківську експертна група складається лише з представників виконавчих органів міської ради, у Тернополі до номінаційного комітету входять посадовці та депутати міської ради, у Львові рішення приймаються на спільному засіданні комісій міської ради.

Таблиця 2.4

Кількісні параметри реалізації бюджету участі у ряді обласних центрів України за 2017 рік

Місто	Обсяг бюджету участі	Вартісні параметри проектів	Кількість осіб, які проголосували	Кількість проектів (подано/прийнято)
Вінниця	7 млн. грн. (1% загального фонду)	Малі: до 200 тис. грн., великі: 200 тис. грн. – 1 млн. грн.	11,0 тис.	74/13
Дніпро	16 млн. грн. (0,5% бюджету)	Малі: до 200 тис. грн., великі: 200 тис. грн. – 1 млн. грн.	37,5 тис.	294/64
Івано-Франківськ	1,5 млн. грн. (щорічно визначається радою)	Малі – до 50 тис. грн., великі: до 200 тис. грн.	...	52/33
Київ	150 млн. грн. (щорічно визначається радою)	Від 50 тис. грн. до 3 млн. грн.	131,0 тис.	809/141
Луцьк	500 тис. грн.	Не більше 50,0 тис. грн. + 10% співфінансування	1,6 тис.	20/10
Львів	16 млн. грн. (не менше 1% бюджету розвитку)	Малі: 50 тис. - 500 тис. грн., великі: 500 тис. - 3 млн. грн.	72,0 тис.	294/38
Полтава	1,5 млн. грн. (0,1% бюджету)	Малі: до 100 тис. грн., великі: 100 тис. грн. – 500 тис. грн.	6,7 тис.	161/12
Рівне	10 млн. грн.	Малі: до 250 тис. грн., великі – до 1,5 млн. грн.	5,3 тис.	86/24
Тернопіль	5 млн. грн. (до 1% загального фонду)	Малі: 1000 грн. – 300 тис. грн., великі: 300 тис. грн. – 1 млн. грн.	5,5 тис.	71/19
Харків	50 млн. грн. (щорічно визначається радою)	Не більше 1 млн. грн.	У 2017 р. голосування ще не було	
Черкаси	10 млн. грн.	Малі: 30 тис. - 300 тис. грн., великі: 300 тис. – 2 млн. грн.	21,4 тис.	141/11
Чернівці	14 млн. грн. (до 1% загального фонду)	Малі: до 300 тис. грн., великі: 300 тис. грн. – 1 млн. грн.	15,2 тис.	76/27
Чернігів	10 млн. грн. (1% загального фонду)	Малі: до 300 тис. грн., великі: 300 тис. грн. – 1,5 млн. грн.	16,6 тис.	100/19

Цікавим є питання щодо джерел коштів для бюджету участі. Вітчизняний досвід повністю базується на використанні лише частини коштів місцевих бюджетів (всіх доходів бюджету без міжбюджетних трансфертів, доходів загального фонду або бюджету розвитку спеціального фонду), у той час як світова практика надає і інші варіанти вирішення цього питання: спеціально сформовані кошти, наприклад, за рахунок введення нового або збільшення існуючого податку; кошти інвестиційних донорів; кошти

міжнародних фондів, зокрема, МВФ або спеціальних фондів ЄС.

У міських радах спостерігаються різні підходи до визначення розміру коштів, що спрямовуються на партисипаторне бюджетування. Найчастіше – це встановлення певного відсотка від обсягу бюджету (найменша частка - 0,1% - у Полтаві), одночасно деякі ради виділяють фіксовану суму коштів (Луцьк, Рівне, Черкаси) або щорічно ухвалюють відповідне рішення (Івано-Франківськ, Київ, Харків). Думається, що визначення саме відсотка від бюджетних коштів є більш доцільним, оскільки дозволяє фінансовій основі ПБ зростати разом зі збільшенням місцевих бюджетів, не залишаючи місця волонтаризму. Крім того, це більш відповідає світовому досвіду, хоча там частка коштів, що витрачається за рішенням громадян, доходить до 30% бюджету.

Як правило, проекти, які можуть подавати мешканці міст, поділяються за обсягом фінансування на малі і великі, одночасно, у загальному обсязі бюджету участі встановлюються певні квоти для проектів різних видів (наприклад, 50/50 або 60/40). При цьому не простежується залежності між сумою коштів, що виділяється на ПБ, й критеріями величини проектів. Напрями реалізації проектів, зазвичай, більш-менш деталізовано встановлюються у Положеннях або Програмах, або можуть щорічно визначатися міською радою (як у Києві). Проте у жодному документі не передбачено громадського обговорення найбільш актуальних напрямів на певний рік, що виключає мешканців з другого етапу партисипаторного бюджетування.

Щодо активності громадян у процесі подання проектів та у голосуванні, то, у цілому, показники участі кореспондуються з чисельністю населення обласних центрів. Утім, можна побачити і певні невідповідності, які свідчать про потенційні можливості міських рад покращити свою роботу. Так, при однаковій кількості поданих проектів Львів продемонстрував майже удвічі вищу активність мешканців при голосуванні за них, ніж Дніпро. Міста Полтава, Рівне, Тернопіль показали практично втричі меншу участь громадян у голосуванні, ніж приблизно однакові з ними за чисельністю населення Черкаси, Чернівці, Чернігів. Луцьк, будучи одним з першопрохідників запровадження бюджету участі в Україні, і досі має слабку інституційну базу його розвитку (див. табл. 2. 4), найменший обсяг бюджету і найнижчу участь громадян. Це говорить про те, що органи місцевого самоврядування далеко не у повній мірі використовують у своїй діяльності вже добре апробовані інструменти демократизації публічного управління.

Підводячи підсумки, слід зазначити, що партисипаторне бюджетування виступає новим форматом суспільної взаємодії, за якої учасниками бюджетного процесу є не лише «класичні» суб'єкти, а й мешканці територіальної громади, які отримують можливість висловити власні погляди щодо прийняття фінансових рішень, важливих для місцевого розвитку. Позитивні наслідки запровадження бюджету участі можна узагальнити таким чином:

- посилення громадянського суспільства, зростання залучення громадян у публічне обговорення проблем місцевого розвитку, формування

нових форм партнерських відносин між громадянами та органами місцевого самоврядування;

- покращення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування через забезпечення додаткового нагляду й контролю;

- збільшення відповідальності й респонсивності органів місцевого самоврядування, формування навичок співпраці з громадою у досягненні спільних інтересів;

- покращення соціальних результатів через удосконалене управління, виховання більш відповідальних і обізнаних громадян, а також шляхом реалізації проектів, що зосереджуються на потребах громади.

Конкретизуючи останнє положення, Фондація ПАУСІ зазначає, що бюджет участі є чудовим навчальним інструментом з питань місцевого самоврядування: мешканці вивчають механізми формування та використання місцевого бюджету, навчаються приймати рішення стосовно вибору пріоритетів витрачання бюджетних коштів, враховуючи перспективи розвитку певної місцевості. Це не лише інструмент, який можна застосувати в будь-яких обставинах, а й елемент філософії конкретної спільноти, тобто сукупності влади і мешканців однієї територіальної громади, що співпрацюють між собою заради свого розвитку [82].

Розвиток практики партисипаторного бюджетування на даний час пов'язаний із залученням у цей процес інших рівнів публічного управління. Так, бюджет участі на національному рівні почала впроваджувати Португалія, але поки що відсутні оцінки результатів такого експерименту. Перший в Україні, та навіть у Європі, досвід реалізації ПБ на регіональному рівні у 2017 році надала Полтавщина. Річний обсяг коштів з обласного бюджету, що передбачається на фінансування проектів-переможців, визначається обласною програмою «Бюджет участі Полтавської області на 2017–2020 роки». Активно включаються у цей процес і ОТГ, оскільки згідно з нормами Бюджетного кодексу України вони наділені такими ж бюджетними повноваженнями, як і міста обласного значення.

## **2. 9. Сучасні тенденції контролінгу в системі органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування**

На сьогодні система публічного управління в Україні характеризується наявністю змін в організації роботи та організаційних зв'язках між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Процеси реформування системи місцевого самоврядування, що отримали назву «децентралізація», дають підстави до впровадження нових підходів та технологій в управлінні щодо вирішення питань місцевого значення та забезпечення розвитку територій з урахуванням довгострокових перспектив. Одним з таких підходів у практиці управління може стати контролінг. Система контролінгу – це принципово нова концепція розгляду системи управління у