

Деніс О.В.

аспірант кафедри правового забезпечення господарської діяльності
Харківський національний університет внутрішніх справ

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПАРТИЦИПАТОРНИХ (ГРОМАДСЬКИХ) БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Відповідно до Бюджетного кодексу України одним із принципів бюджетної системи України є принцип публічності та прозорості, який передбачає інформування громадськості з питань складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролю за виконанням державного бюджету та місцевих бюджетів [1]. Як правило, цей принцип реалізується за допомогою розміщення у публічному доступі нормативно-правових актів, що стосуються бюджетного процесу, наприклад, рішень місцевих рад про прийняття бюджету на відповідний рік або про внесення змін до рішення про бюджет. Це відбувається на підставі Закону України «Про доступ до публічної інформації», у ч. 3 ст. 15 якого передбачена необхідність оприлюднення проектів рішень місцевої ради не пізніше 20 робочих днів до дати їх розгляду [2].

Органи місцевого самоврядування активно залучають громадян до бюджетних процесів, приймаючи бюджетні регламенти або статuti територіальної громади, в яких деталізують механізми так званого раннього залучення громадян (наприклад, публічне заслуховування бюджетних запитів головних розпорядників бюджетних коштів, проведення громадських бюджетних слухань, надання можливостей громадянам брати участь в оцінюванні ефективності бюджетних програм). За таких умов важливого значення набуває дослідження нових правових форм бюджетного процесу, націленого на поширення бюджетних повноважень територіальної громади. Партиципаторний бюджет (громадський бюджет) – це нова форма місцевого бюджету, яка пов'язана з розвитком бюджетної проце-

дури на місцевому рівні шляхом впровадження у бюджетний процес таких ознак демократії, як залучення громадськості до бюджетних дискусій, масового обговорення громадянами бюджетних рішень та право їх прийняття, тобто створення нового бюджетного процесу, в якому кожен мешканець населеного пункту вирішує, у який спосіб витратити частину коштів місцевого бюджету.

В умовах проведення реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні, а також впровадження європейських стандартів законотворення вкрай актуального значення набувають питання пошуку сучасних правових механізмів формування та витрачання бюджетних коштів територіальної громади.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Протягом останніх декількох років в Україні активно іде розвиток механізму принципово іншої форми активної участі громадян у бюджетному процесі на місцевому рівні – партиципаторне бюджетування (англ. “*participatory budgeting*”, від англ. *participate* – брати участь). Партиципаторне бюджетування є об'єктом досліджень як іноземних (Б. Вамплер [3], М. Тачстон), так і вітчизняних (Ю.А. Глущенко [4], К. Плоский [5], Ж.А. Белец [6], А.О. Бояр, Н.В. Булеца [7]) сучасних науковців.

Партиципаторне бюджетування – це процес прийняття рішень, за допомогою якого громадяни обмірковують та визначаються щодо розподілу публічних ресурсів [3]. Для України партиципаторне бюджетування є новим інструментарієм у бюджетному процесі, який потребує досконалого вивчення і нормативно-правового регулювання.

Формулювання завдання дослідження.

Метою статті є на підставі чинного законодавства, праць науковців та закордонного досвіду правового регулювання бюджетного процесу на місцевому рівні у формі громадських слухань визначити правові засади створення нової партиципаторної форми місцевих бюджетів та обґрунтувати доцільність її впровадження у бюджетний процес в Україні.

Виклад основного матеріалу. Історично першим бюджетом участі був бюджет Порто Аллегрі (Бразилія), в якому і була розроблена і протестована модель бюджету участі з 1989 року. Із 1997 року ідея партиципаторного бюджетування поширюється в інших країнах Латинської Америки, а з початку 2000-х років – у країнах Північної Америки, Європи, Африки, Азії та Австралії. У цілому з 1989 р. вона запроваджена у понад 1 500 громад міст світу. У Парижі партиципаторний бюджет становить близько 5% видатків міського бюджету, що дорівнює близько 100 млн євро. Участь громадян у формуванні місцевого бюджету здійснюється як у письмовій формі, так і в електронній. У Нью-Йорку вже відбувається 6 цикл партиципаторного бюджетування, і сума коштів, які розподіляються таким чином, досягнула 40 млн доларів [8]. Процедура голосування в Нью-Йорку має свої особливості. Голосування відбувається виключно в друкованому вигляді. Основа процесу – процедура відбору делегатів, які презентують проекти. Потім відбувається публічне обговорення проектів. В обранні делегатів від округу може брати участь не молодша 11 років особа, яка мешкає в окрузі. Голосування окремо проводиться в кожному районі міста і триває один тиждень.

В Україні у 2015 році першими містами, де почали запроваджувати практику партиципаторного бюджетування, стали Черкаси, Чернігів, Самбір та Полтава. Підтримка цим містам у запуску нових бюджетних процесів здійснювалась польсько-українською фундацією співпраці RAUCI та у рамках польсько-канадської Програми підтримки демократії. Станом на вересень 2017 року

92 органи місцевого самоврядування запровадили бюджети участі (1 обласна рада, 1 районна рада, 12 об'єднаних територіальних громад (ОТГ) та 78 міст) [9].

Практика сучасного впровадження партиципаторного бюджетування свідчить, що за його допомогою вирішується низка завдань.

По-перше, навчання активних громадян сучасним механізмам функціонування місцевої влади шляхом вивчення повноважень різних підрозділів органів місцевого самоврядування та законодавчої бази, зокрема основ бюджетного законодавства, містобудівних документів та тендерних процедур.

По-друге, впровадження нових ідей для удосконалення місцевих проектів та місцевої інфраструктури завдяки ефективному використанню бюджетних коштів;

По-третє, створення бази даних для аналізу головних проблем місцевого розвитку, які потребують вирішення у бюджетному процесі (саме на думку громадян).

По-четверте, покращення взаємозв'язків між всіма учасниками бюджетного процесу, що підвищує (за конструктивної позиції всіх сторін) рівень довіри та виводить формат взаємодії між владою та громадою на якісно новий рівень.

У процедурі розробки партиципаторних бюджетів в Україні можливо виділити основні типові етапи, які в різних документах можуть назватись по-різному і поділятися на деякі підпункти, що не змінює їхньої суті. Бюджетний процес громадськості складається з таких етапів:

- 1) оголошення початку та умов партиципаторного бюджету;
- 2) подання громадянами проектів бюджету участі;
- 3) оцінка проектів на можливість реалізації місцевою владою та допуск/недопуск проектів до голосування;
- 4) голосування за проекти та визначення проектів-переможців;
- 5) реалізація проектів-переможців місцевою владою.

Якщо говорити про етап оголошення початку та умов партиципаторного бюджету в кожному окремому населеному пункті, то на цьому етапі юридичне регулювання механізму партиципаторного бюджетування у більшості міст України відбувається шляхом затвердження відповідною місцевою радою документу. Відповідно до п. 23 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього є винятковою компетенцією сільських, селищних, міських рад [10], проте через відсутність нормативно-правового регулювання, затвердженого нормативно-правовими актами на державному рівні, органи місцевого самоврядування затверджують документи, в яких прописуються суб'єкти процесу, алгоритми подання проектів, оцінки можливості реалізації проектів місцевою владою, механізми голосування за проекти та включення проектів до бюджету відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Отже, визначення умов і процедур партиципаторного бюджетування на місцевому рівні є на цьому етапі винятковою компетенцією місцевих рад. З одного боку, це дозволяє кожному органу місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого бюджету за участю громадськості із врахуванням адміністративно-територіальних особливостей. З іншого боку (ми поділяємо таку позицію), законодавче врегулювання основних принципів та процедур дозволило б уникнути типових помилок і проблем, які виникають під час впровадження партиципаторних бюджетів на місцях.

Фінансування для реалізації проектів-переможців партиципаторних бюджетів у більшості міст України розподіляється щороку з бюджету міста, що свідчить про залежність фінансування потреб громадськості від фінансування повноважень, встановлених законом. Але є поодинокі випадки, коли реалізація партиципаторного бюджету здійснюється з фінансування заходів місцевої цільової програми розвитку (наприклад, Харків, Дніпро,

Черкаси, Полтава, Сєвєродонецьк). У такому разі існує певний ризик, що після завершення строку дії програми її буде не подовжено і не буде забезпечена подальша реалізація бюджету участі. Проте виокремлення партиципаторного бюджетування в окрему місцеву цільову програму дозволяє комплексно планувати і реалізовувати процес бюджету участі.

Що стосується етапу подання проектів бюджетів участі громадянами та голосування за проекти, то потрібно визначити суб'єктів процесу партиципаторного бюджетування. До них відносять громадян України (у різних населених пунктах існують різні вимоги – 14, 16, 18 років), що мешкають на території відповідного населеного пункту, юридичні особи публічного права (місцеві ради та їх виконавчі органи), в деяких випадках передбачається можливість участі органів самоорганізації населення, громадських спілок та об'єднань. Окремо визначаються критерії участі для осіб, що можуть подавати проекти, та критерії участі для осіб, що мають можливість проголосувати за найцікавіші для них проекти. Ми вважаємо, що для стимулювання залучення якомога більшої кількості ідей та інформації щодо пріоритетних проблем, які турбують мешканців, не повинно існувати ніяких обмежень щодо осіб, які можуть надавати проекти бюджетів. Що стосується прав громадян на голосування за проекти бюджетів, тобто прав на участь у визначенні напрямів розподілу коштів місцевих бюджетів, то, спираючись на статтю 140 Конституції України, яка говорить, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади <...> самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [11], цілком логічно надавати можливість голосування лише членам територіальної громади населеного пункту. Юридичне оформлення об'єднання жителів міста в територіальну громаду відповідно до Конституції України, Європейської хартії місцевого самоврядування та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» здійснюється на підставі

Статуту територіальної громади відповідного населеного пункту.

Шляхи голосування та подачі проектів бюджетів участі у різних містах відрізняються. Існує три моделі: паперова, електронна та змішана. Як паперова, так і електронна система має свої недоліки: виключно паперова модель є зрозумілою для абсолютної більшості громадян, дозволяє будь-кому легко віддати свій голос за цікавий йому проект. Проте цей варіант створює можливість для фальсифікацій і махінацій, які можуть виникати у разі відсутності контролю з боку громадськості. Електронне голосування, як може здатися, унеможливує фальсифікації і підвищує довіру громадян до результатів голосування, але воно висуває вимоги до голосуючих щодо необхідної наявності для голосування таких інструментів, як банківська картка, картка місцевого мешканця тощо, що «відсікає» велику кількість громадян. Крім того, за наявності технічних недоліків у роботі електронної системи голосування не відкидається можливість втручання у результати голосування. Отже, ані перший, ані другий варіант голосування не є панацеєю, тому, на наш погляд, адекватною є змішана система з наявністю функції контролю з боку громадськості за чесністю голосування.

Однак між етапами подачі проектів бюджету участі та голосування за них є ще один, вкрай важливий етап – оцінка проектів на можливість реалізації місцевою владою та допуск/недопуск проектів бюджету участі до голосування. Саме цей етап є важливим з позиції здатності органів місцевого самоврядування до ефективної відбудови нетипових бізнес-процесів. Адже процедура оцінки бюджетних проектів громадськості на можливість реалізації місцевою владою потребує залучення майже всіх структурних підрозділів місцевих рад. Досить часто органи місцевого самоврядування створюють координаційні ради, які відповідно до своєї назви координують процес партиципаторного бюджетування. Наприклад, у Харкові відповідно до Положен-

ня про громадський бюджет (бюджет участі) міста Харкова для координації виконання основних заходів щодо запровадження та функціонування партиципаторного бюджету міста Харкова, організації процесу відбору проектних пропозицій для фінансування з партиципаторного бюджету, попереднього розгляду, експертизи та оцінки поданих проектів, аналізу можливості фінансування експертизи та оцінки коштом партиципаторного бюджету, контролю за виконанням проектів-переможців та попереднього розгляду звітів про їх виконання розпорядженням міського голови створюється робоча група з питань бюджету участі, яка є колегіальним постійним консультативно-дорадчим органом [12]. До складу таких координаційних рад включаються представники всіх стейкхолдерів процесу (представники виконавчих органів місцевих рад як виконавці проектів, депутати як представники представницького органу, що делегує свою функцію визначення напрямків використання бюджетних коштів громадянам, та представники громадськості).

Що стосується етапу реалізації проектів-переможців бюджетів участі, то у багатьох рішеннях місцевих рад, що регламентують механізм функціонування партиципаторних бюджетів, вказуються повноваження авторів проектів у частині контролю за реалізацією проектів, зокрема візування календарних планів реалізації і тендерної документації, що виникає під час закупівель. Це суперечить Закону України «Про публічні закупівлі», адже стаття 9 цього Закону регулює громадський контроль у сфері публічних закупівель. У п. 1 ст. 9 встановлено, що громадський контроль забезпечується через вільний доступ до всієї інформації щодо публічних закупівель, а п. 3 ст. 9 забороняє громадянам, громадським організаціям та їх спілкам втручатися у процедуру закупівлі [13]. Отже, можливість контролю автора за реалізацією проекту має декларативний, а не імперативний характер, що, з одного боку, створює можливість неповного та/або

неякісного виконання ідеї проекту, з іншого, унеможлиблює використання автором проекту свого статусу для певних приватних інтересів та лобіювання певних компаній.

Безумовно, авторський контроль є важливим аспектом, який визначає успішність реалізації проектів-переможців партиципаторних бюджетів. Але на нашу думку, важливішим є постійне звітування виконавців проектів-переможців про реалізацію. На жаль, недовіра в суспільстві до будь-якої влади ґрунтується саме на відсутності узгодження інтересів між громадянами та владними інституціями та на неефективному звітуванні про виконану роботу. Реалізація проектів-переможців створює великі можливості для вирішення проблеми недовіри, адже якщо проект є переможцем, то за нього голосувало чимало мешканців, їх увага прикута до його виконання. Якісно реалізований проект закладає міцний фундамент довіри до влади, а відсутність зрушень для реалізації проекту бюджету підриває авторитет владних інституцій та створює привід сумніватись в ефективності функціонування виконавця.

Висновки. Партиципаторний бюджет це – якісно новий інструмент у бюджетному процесі на місцевому рівні, який дозволяє місцевій владі активно долучати громадськість до бюджетного процесу і співпраці у вирішенні важливих питань місцевого значення. У процедурі розробки та прийняття громадського бюджету використовуються сучасні форми реалізації народовладдя шляхом навчання громадян сучасним особливостям планування і використання бюджетних коштів та навчання влади інноваціям від громадян, що стосуються реалізації проектів регіонального розвитку та прийняття нестандартних рішень. Крім того, партиципаторне бюджетування дозволяє визначити громадянам основні пріоритетні напрями діяльності місцевої влади.

Таким чином, на кожному з етапів бюджетної процедури на місцевому рівні стосовно

партиципаторних бюджетів наявні розбіжності у підходах до правових механізмів їх підготовки та функціонування, що потребує встановлення єдиних правових засад. Вважаємо, що важливо залишити можливість органам місцевого самоврядування врахувати особливості потреб свого населеного пункту задля ефективнішого використання такого сучасного інструменту демократії, як партиципаторне бюджетування.

Однак першим принципом, на якому ґрунтується бюджетна система України, є принцип єдності бюджетної системи, що забезпечується єдиною правовою базою, єдиним регулюванням бюджетних відносин тощо. Тому пропонуємо ввести в Бюджетний кодекс України саме визначення партиципаторного бюджетування як окремого правового механізму на місцевому рівні, який можуть використовувати органи місцевого самоврядування, а також як визначення відповідних бюджетних повноважень учасників бюджетного процесу. Унормування категорії «партиципаторний бюджет» дозволить розглянути питання про Всеукраїнський громадський бюджет, який давно розглядається фахівцями партиципаторного бюджету, зокрема у публікаціях Артема Стельмашова [14]. Законодавче введення відповідного поняття у бюджетні відносини потенційно відкриє можливість вирішення правової колізії, яка стосується ідеології партиципаторного бюджетування, і створення правового інструментарію для громадського контролю за реалізацією бюджету участі і пов'язаних з ним проектів, що сьогодні заборонено Законом України «Про публічні закупівлі».

Створення правових засад сучасного бюджетного процесу на місцевому рівні, що відбувається з використанням нових форм участі громадськості, потребує відповідного законодавчого врегулювання з метою забезпечення стабільного та ефективного фінансування потреб мешканців адміністративно-територіальних одиниць.

Анотація

У статті досліджується партиципаторний (громадський) бюджет як особливий фінансово-правовий інститут, що характеризується високим рівнем делегування бюджетних повноважень громадськості з приводу визначення напрямів використання бюджетних коштів. Структуровано та визначено основні правові характеристики партиципаторного бюджетування. Запропоновані шляхи покращення правового регулювання процесів партиципаторного бюджетування на місцевому рівні в Україні.

Ключові слова: партиципаторний бюджет, бюджетний процес, бюджетні повноваження, прозорість бюджетного процесу, бюджет, стадії бюджету.

Анотація

В статье рассматривается партисипаторный (общественный) бюджет как особый финансово-правовой институт, который характеризуется высоким уровнем делегирования бюджетных полномочий общественности по поводу определения направлений использования бюджетных средств. Структурированы и определены основные правовые характеристики партисипаторного бюджетирования. Предложены пути улучшения правового регулирования процессов партисипаторного бюджетирования на местном уровне в Украине.

Ключевые слова: партисипаторный бюджет, бюджетный процесс, бюджетные полномочия, прозрачность бюджетного процесса, бюджет, стадии бюджета.

Denis O.V. Features legal status and problems of legal regulation participatory budget in Ukraine

Summary

In the article the participatory budget is considered as a special financial and legal institution characterized by a high level of delegation of budgetary powers to the society for the definition of directions for using budgetary funds. The basic legal characteristics of participatory budgeting are structured and defined. The ways of improving the legal regulation of participatory budgeting processes at the local level in Ukraine are suggested.

Key words: participatory budget, budget process, budgetary powers, transparency of the budget process, budget, budget stages.

Список використаних джерел:

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI (станом на 01.01.2018 р.) / Верховна Рада України URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 31.03.2018).
2. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. №2939-VI (станом на 01.05.2015 р.) / Верховна Рада України URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (дата звернення: 30.03.2018).
3. Participatory Budgeting / Ed. A. Shah. Washington: The World Bank, 2007. URL: https://www.unicef.org/spanish/socialpolicy/files/Participatory_Budgeting_Shah07.pdf (дата звернення: 31.03.2018).
4. Глущенко Ю.А. Партиципаторний бюджет як інноваційний інструмент управління на місцевому рівні. Вісник НАДУ при Президентіві України. Серія «Державне управління». 2017. № 4. С. 100–106
5. Плоский К.В. Аналітичний звіт «Партиципаторний бюджет». URL: http://www.pauci.org/upload/files/Participatory_Budget_Dec2016.pdf (дата звернення: 29.03.2018).
6. Белец Ж.А. Партиципаторне бюджетування як інноваційний демократичний інструмент участі громадян в управлінні справами територіальних громад. Теорія та практика дер-

- жавного управління і місцевого самоврядування. 2016. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttrdu_2016_1_21 (дата звернення: 29.03.2018).
7. Булеца Н.В. Особливості процесу партисипативного бюджетування в Україні. Причорноморські економічні студії. 2016. № 8 URL: <http://bses.in.ua/journals/2016/8-2016/33.pdf> (дата звернення: 29.03.2018).
 8. New York City Council. URL: <https://council.nyc.gov/pb/> (дата звернення: 30.03.2018).
 9. Смелянова А., Лобойко С. Стан впровадження громадського бюджету (бюджету участі) у містах України: аналітична записка. Київ: Центр розвитку інновацій, 2017. 42 с.
 10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР (станом на 24.02.2018 р.) / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 30.03.2018).
 11. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР (станом на 30.09.2016 р.) / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 31.03.2018).
 12. Про затвердження Міської цільової програми «Громадський бюджет (бюджет участі) міста Харкова» на 2018–2021 роки: рішення Харківської міської ради 7 скликання від 20.09.2017 р. № 725/17. URL: <http://kharkiv.rocks/reestr/662476> (дата звернення: 30.03.2018).
 13. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII (станом на 27.01.2018 р.) / Верховна Рада України URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/922-19> (дата звернення: 31.03.2018).
 14. Стельмашов А. Навіщо потрібен всеукраїнський Громадський бюджет URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2396094-naviso-potriben-vseukrainskij-gromadskij-budzet.html> (дата звернення: 31.03.2018).