УДК 323.2

Іщейкін К. Є.,
народний депутат України
(Київ, Україна), E-mail: vppp.idp@gmail.com

ВПЛИВ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ НА СТАНОВЛЕННЯ БЮДЖЕТУ УЧАСТІ В УКРАЇНІ

Анотація. *Охарактеризовано вітчизняну законодавчу базу залучення громадян до вирішення бюджетних питань, зокрема Конституції України, Бюджетний кодекс України та законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про столицю України – місто-герой Київ», що зумовлює формування моделі «консультації з громадськістю». Виділено та розглянуто такі основні недоліки вітчизняної моделі бюджету участі як зведення участі громадян до голосування за проекти, незначний обсяг фінансування (у середньому 1%), використання адміністративного ресурсу, і закритий характер – встановлення низки бар'єрів для широкої участі громадян в обговоренні бюджетних питань.*

Ключові слова: *бюджет участі, демократія, місцеве самоврядування, консультування, прозорість, підзвітність.*

У найбільш загальному вигляді бюджет участі (БУ) можна визначити як сукупність методів для залучення громадян до розпорядження бюджетними коштами. Я. Сінтомер, який досліджував європейську практику БУ, виділив такі п'ять критеріїв: 1) обговорення фінансових і/або бюджетних питань; 2) залучення до цього процесу представницьких органів на рівні міста; 3) регулярність і повторюваність; 4) проведення публічних консультацій у рамках спеціальних зустрічей або форумів; 5) наявність механізмів підзвітності та відповідальності [1]. Згодом М. Бассолі додав шостий критерій – можливість та бажаність для пересічних громадян брати участь у цьому процесі [2].

Для позначення цього механізму залучення мешканців до розподілу бюджетних коштів органи місцевої влади України використовують поняття «партиципаторне бюджетування» (Дніпро), «громадський бюджет» (Черкаси, Чернігів), «бюджет ініціатив» (Чернівці) тощо. У Луцьку спершу навіть вживали термін «місцеві ініціативи». Як правило, під бюджетом участі розуміється процес взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю, направлений 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 (Київ). Також серед завдань згадується залучення громадян до участі у бюджетному процесі та надання вільного доступу до інформації, а також забезпечення відкритості та прозорості діяльності міськради та її виконавчих органів (Дніпро).

Зустрічаються і більш вузькі визначення: фінансування Одеською міськрадою за рахунок коштів місцевого бюджету проектів розвитку міста, які подано суб'єктами господарювання, громадськими організаціями, мешканцями міста та які стали переможцями за результатами громадського голосування; місцева бюджетна програма, що базується на місцевій ініціативі – формі прямого волевиявлення мешканців міста, що впроваджує інноваційні механізми залучення громадськості до розподілу коштів міського бюджету та спрямована на демократичний процес обговорення територіальною громадою окремих напрямків використання бюджетних коштів (Чернівці). Також бюджет участі визначається як інструмент розвитку демократії за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій (електронна демократія), що сприяє розвитку самоврядування, громадської активності та залучає мешканців до розподілу коштів бюджету міста (Київ).

Згідно з Бюджетним кодексом України (БКУ), бюджетний процес – це регламен-

тований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства. Його учасниками є органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями – правами та обов'язками з управління бюджетними коштами (ст. 19) [3].

У контексті участі найбільш важливими принципами бюджетної системи України є (ст. 7 БКУ):

– самостійності: Державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними. Держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів місцевого самоврядування, а останні – не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного, а також за бюджетні зобов'язання держави. Самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів бюджету, правом відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України, правом відповідних місцевих рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети;

– субсидіарності: розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача;

– справедливості і неупередженості: розподіл суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами здійснюється справедливо і неупереджено, що повторює ст. 95 Конституції України;

– публічності та прозорості: громадськість інформується з питань складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів.

Тобто, законодавчо участь громадян у бюджетному процесі не передбачена, хоча саме активне залучення громадян сприяло б реалізації останніх принципів бюджетної системи – справедливості і неупередженості, публічності і прозорості.

Така ситуація частково пояснюється змістом ст. 95 Конституції України, за якою бюджетна система зводиться до «розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами». Таким чином має місце ототожнення державного і приватного (суспільного) багатства, хоча інтереси держави і громадянського суспільства можуть не співпадати. Як результат бюджетну політику України можна охарактеризувати як недемократичну, державоцентристську та централізовану. В свою чергу, як слушно зазначає О. Б. Росоляк, БКУ «заперечує основні конституційні цінності та принципи, оскільки він акцентує на принципі централізації бюджетної системи, такому ж процесуальному порядку бюджетного процесу, тобто змістовно відображає централізовану модель бюджетної політики, й увідповіднений такій самій бюджетній моделі, закріпленій у Конституції України» [4, с. 7].

Водночас Конституція України передбачає, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38). Також кожен громадянин має право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, зобов'язаних розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40). Тобто конституційних обмежень для залучення громадян у процес підготовки основного фінансового документу держави та до контролю за його виконанням – не існує, але законодавчо участь громадян у цих процесах не врегульована.

Дещо більше можливостей для участі у бюджетному процесі у громадян з'являється на місцевому рівні, оскільки місцеве самоврядування це право

територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ст. 140 КУ).

До власних повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить в тому числі і складання проекту місцевого бюджету, подання його на затвердження відповідної ради, забезпечення виконання бюджету; щоквартальне подання раді письмових звітів про хід і результати виконання бюджету; підготовка і подання відповідно до районних, обласних рад необхідних фінансових показників і пропозицій щодо складання проектів районних і обласних бюджетів (ст. 28 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [5]).

Органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у містах самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети згідно з БКУ (ст. 61). Хоча саме районні та обласні ради затверджують районні та обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами, однак складання і виконання районних і обласних бюджетів здійснюють відповідні державні адміністрації. При цьому самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону. Крім того втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів не допускається, за винятком законодавчо визначених випадків.

Видатки, які здійснюються органами місцевого самоврядування на потреби територіальних громад, їх розмір і цільове спрямування визначаються відповідними рішеннями про місцевий бюджет. Видатки місцевого бюджету фінансуються із загального та спеціального фондів місцевого бюджету. Бюджет розвитку є складовою спеціального фонду і його кошти спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаної із здійсненням інвестиційної діяльності, здійснення інших заходів, пов'язаних з розширеним відтворенням, а також на погашення місцевого боргу (ст. 64 БКУ).

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає такі форми участі громадян у вирішенні питань місцевого значення: місцевий референдум (ст. 7), загальні збори громадян за місцем проживання як форма безпосередньої участі (ст. 8), місцеві ініціативи (ст. 9), громадські слухання (ст. 13). При цьому порядок проведення загальних зборів громадян і громадських слухань визначається статутом територіальної громади.

Дещо більші права у здійсненні місцевого самоврядування та бюджетній сфері закріплені за Києвом як за столицею держави. так згідно зі ст. 17 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» [6], у зв'язку з забезпеченням здійснення містом Києвом столичних функцій Київський міський голова бере участь у підготовці проектів законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, відповідних програм, що стосуються міста Києва. Бюджетні показники взаємовідносин районного у місті Києві бюджету та бюджету міста Києва затверджуються Київською міською радою після затвердження показників бюджету міста Києва у Державному бюджеті України і уточнюються при зміні податкового законодавства України або за поданням районної у місті Києві ради (ст. 19 Закону).

Така нормативно-правова база дає змогу запозичувати і впроваджувати досвід бюджету участі – залучення громадян до бюджетного процесу шляхом надання їм права щодо розподілу певної частки місцевого бюджету. Водночас відсутність чітких механізмів врахування думки громадян в ході підготовки місцевого бюджету зумовлює формування в Україні моделі бюджету участі «консультації з громадськістю».

У 2015 році відразу у чотирьох містах України було започатковано практики бюджету участі, коли мешканцям надається можливість пропонувати та обирати

проекти розвитку громади. Піонером став Луцьк, в якому вже у 2015 році провели і конкурс, і голосування, і реалізували декілька міських проектів, розроблених містянами, а також Чернігів (положення про бюджет участі у Чернігові було затверджено міськрадою 28 серпня 2015 року), Черкаси і Полтава. Згодом долучились Вінниця, Івано-Франківськ, Запоріжжя, Луцьк, Львів, Суми та Чернівці, які виділили в середньому по 5 млн. грн. на реалізацію проектів громадськості. У 2017 році реалізацію бюджету участі розпочали 31 місто та дві об'єднані територіальні громади у Дніпропетровській та Миколаївській областях.

Як і у більшості країн світу значну допомогу у впровадженні БУ в Україні надавали міжнародні організації. Це насамперед фундація українсько-польського партнерства ПАУСІ, яка допомагала Полтаві, Черкасам і Чернігові починаючи з 2015 року, та Агентство США з міжнародного розвитку USAID, що почала фінансувати ініціативи запровадження БУ з 2016 року. За фінансової допомоги USAID було розроблено унікальну електронну систему Громадський проект, розробники якої намагалися уніфікувати підходи до БУ та запобігти будь-якому втручанню у процес подачі і відбору пропозицій громадян. Сьогодні ця платформа уможливлює технічну реалізацію бюджету участі для понад 60 міст України [7] та є одночасно сервісом автоматизації процесів бюджету участі. Сьогодні ним користуються понад 50 міст і майже 2 млн. громадян, що віддали за проекти 1,2 млн. голосів. У 2017 році через Громадський проект було подано понад 3 тис. пропозицій, більшість з яких стосуються спортивної інфраструктури, шкіл і дитячих садків. Система передбачає авторитаризацію через BankID, електронні цифрові підписи, ID-картки, картки жителів міст. Вона гарантує прозору та зручну автоматизацію всіх процесів: від подання проектів до звітів за використані кошти. Зазначимо, що хоча міжнародні організації допомогли адаптувати міжнародний досвід до українських умов та розробили Єдине положення про бюджет участі, кожне з міст-учасників прийняло власні нормативно-правові документи.

Незважаючи на певні успіхи з реалізацією бюджету участі в Україні, що найбільш очевидно проявляється у кількісних показниках: зростанні кількості проектів та осіб, які взяли учать у голосуванні, три роки експерименту виявили низку недоліків вітчизняної моделі.

Основний недолік полягає у тому, що українська модель бюджету участі зводить участь громадськості до голосування за відібрані органами місцевого самоврядування проекти мешканців через відсутність законодавчих норм, що передбачають пряму участь громадян у вирішенні бюджетних питань.

Як правило положення українських міст про бюджет участі передбачають обов'язкове проведення на початку кожного календарного року проведення публічних дискусій про пріоритети розвитку міста та визначення проблем для тематики проектів (Київ, Івано-Франківськ), однак зазвичай такі заходи не проводяться. Очевидно, що корисним є проведення як публічних обговорень проектів міського бюджету та змін до нього, звіти про виконання бюджету, так і громадські дискусії у рамках бюджету участі. Предметом останніх мають стати процедури та правила проведення і розмір бюджету участі, пріоритетні напрямки проектів, самі проекти.

Порівнюючи міжнародний і український досвід, відразу ж слід зазначити значно менший відсоток коштів, що виділяються з міського бюджету на фінансування локальних проектів в Україні. Обсяги громадського бюджету досить незначні, навіть у порівнянні з Польщею, не говорячи про міжнародний стандарт у 10%: зазвичай виділені кошти не перевищують 0,5–1% місцевого бюджету. Найбільше фінансування у рамках БУ виділила Одеса – 150 млн. грн, що становить 2,4% міського бюджету. А найменше коштів у відносних показниках на громадські ініціативи дає Київ, в якому у 2016 році було виділено 50 млн. грн. (або 0, 184% від загального бюджету у 27 136 143,1 тис. грн), а в 2017 – 100 млн. (0,26% від 38238087,7 тис. грн). На 2018 рік заплановано виділити ті ж самі 100 млн., що ста-

новитиме уже 0,2% від 49,051 млрд. грн.

Учасники та експерти також відзначають випадки використання адміністративного ресурсу для впливу на голосування. Так в Одесі на думку активістів мало місце маніпулювання у ході електронного голосування: значна кількість облікових записів учасників (наприклад, через порушення при створені особистого кабінету, що не передбачено Положенням) була заблокована, а деякі проекти отримали значну кількість голосів за дуже короткий проміжок часу. Не останню роль у цьому відіграла відсутність процедури порядку перевірки голосування і механізмів контролю за робою департаменту інформації міськради, відповідального за функціонування спеціально створеного сайту, на якому здійснювалося голосування.

Для покращення ситуації у бюджетних регламентах органів місцевого самоврядування необхідно прописати обов'язкову участь громадськості, шляхи та механізми її участі у бюджетному процесі та обов'язкові інструменти контролю. Також варто запровадити тренінги та навчання перед початком етапу подання проектів, що дасть змогу залучити більшу кількість проектів через заохочення потенційних авторів до участі, а також уникнути можливих непорозумінь, які можуть стати бар'єрами для участі. Пересічним громадянам часто бракує знань для адекватної оцінки юридичних і технічних аспектів проекту.

Для збільшення соціальної ролі бюджету участі слід зробити його більш інклюзивним, залучивши якомога більше соціальних груп до обговорення і вирішення спільних проблем через зняття низки бар'єрів: вікових, правових, територіальних. Для України це питання особливо актуальне з огляду на значний ріст кількості внутрішньо переміщених осіб після 2014 року. Такий крок дасть змогу не лише активізувати маргіналізовані соціальні групи, а й ослабить вплив організованих груп інтересів на перебіг процесу розподілу бюджетних коштів.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Sintomer Y., Herzberg C., Allegretti G., Rocke A. Learning from the south: participatory budgeting worldwide – an invitation to global cooperation, 2010 – URL: https://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/downloads/LearningfromtheSouth-ParticipatoryBudgetingWorldwide-Study_0.pdf (Accessed: 01.10.2017).
2. Bassoli M. Participatory budgeting in Italy: an analysis of (almost democratic) participatory governance arrangements // International Journal of Urban and Regional Research. 2012. Vol. 26. P. 1183–1203.
3. Бюджетний кодекс України; Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI – URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17 (Дата звернення: 01.10.2017).
4. Росоляк О. Б. Конституційно-правові засади бюджетної політики сучасної України: автореф. дис.. .. канд. юрид. наук: 12.00.02. – Київ, 2010. – 20 с.
5. Про місцеве самоврядування в Україні; Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Урядовий кур'єр, 1997, 14 червня.
6. Про столицю України – місто-герой Київ; Закон України від 15 січня 1999 року № 401-XIV // Відомості Верховної Ради України, 1999, № 11, Ст. 79.
7. Платформа «Громадський проект» в містах України. Оновлюється – URL: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1P-CnQYSSLRHb8YLMDQ-Ihnq_uRxajGVQtYgojkzhAzo/edit#gid=0 (Дата звернення: 01.10.2017).

REFERENCES:

1. Sintomer Y., Herzberg C., Allegretti G., Rocke A. Learning from the south: participatory budgeting worldwide – an invitation to global cooperation, 2010 – URL: https://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/downloads/LearningfromtheSouth-ParticipatoryBudgetingWorldwide-Study_0.pdf (Accessed 01.10.2017).
2. Bassoli M. Participatory budgeting in Italy: an analysis of (almost democratic) participatory governance arrangements // International Journal of Urban and Regional Research. 2012. Vol. 26. P. 1183–1203.
3. Biudzhetnyi kodeks Ukrainy; Zakon Ukrainy vid 08.07.2010 № 2456-VI [Budget code of Ukraine; Law of Ukraine from 08.07.2010 № 2456-VI] – URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17 (Accessed: 01.10.2017).
4. Rosoliak O. B. Konstytutsiino-pravovi zasady biudzhetnoi polityky suchasnoi Ukrainy

[Constitutional and legal basis of fiscal policy of modern Ukraine]: avtoref. dys.. .. kand. yuryd. nauk: 12.00.02. – Kyiv, 2010. – 20 s.

5. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini; Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 № 280/97-VR [About local government in Ukraine; Law of Ukraine from 21.05.1997 No. 280/97-VR] // Uriadovyi kurier, 1997, 14 chervnia.

6. Pro stolytsiu Ukrainy – misto-heroi Kyiv; Zakon Ukrainy vid 15 sichnia 1999 roku № 401-XIV [On capital of Ukraine – hero city Kiev, the Law of Ukraine of 15 January 1999 No. 401-XIV] // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 1999, № 11, St. 79.

7. Platforma «Hromadskyi proekt» v mistakh Ukrainy. Onovliuietsia [Platform «Public project» in the cities of Ukraine. Updated] – URL: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1P-CnQYSSLRHb8YLMDQ-Ihnq_uRxajGVQtYgojkzhAzo/edit#gid=0 (Accessed: 01.10.2017).

Ищейкин К. Е., народный депутат Украины (Киев, Украина), E-mail: vppp.idp@gmail.com

Влияние нормативно-правой базы на становление бюджета участия в Украине

Аннотация. *Охарактеризована отечественная законодательная база привлечения граждан к решению бюджетных вопросов, в частности Конституция Украины, Бюджетный кодекс Украины и законов Украины «О местном самоуправлениив Украине» и «О столице Украине – городе-герое Киеве», обуславливающая формирование модели «консультации с общественностью». Выделены и рассмотрены такие основные недостатки отечественной модели бюджета участия как возведение участия граждан к голосованию за проекты, незначительный объем финансирования (в среднем 1%), использование административного ресурса, и закрытый характер – установление ряда барьеров для широкого участия граждан в обсуждении бюджетных вопросов .*

Ключевые слова: б*юджет участия, демократия, местное самоуправление, консультирование, прозрачность, подотчетность.*

Ishcheikin K. Y., People's Deputy of Ukraine (Kyiv, Ukraine), E-mail: vppp.idp@gmail.com

The impact of legislation base on participatory budgeting development in Ukraine

Abstract. *The domestic legislation on involving citizens to solving budgetary issues, in particular, the Constitution of Ukraine, the Budget Code of Ukraine and the laws of Ukraine «On Local Government in Ukraine», «On capital of Ukraine – the hero city of Kyiv» are considered. This leads to formation the public consultation model of participatory budgeting in Ukraine. Such main disadvantages of the domestic model of participatory budgeting as a reduction of citizens' participation to voting for projects, a small amount of financing (on average 1%), the use of an administrative pressure, and a closed nature – the limitation of citizens participation through a number of barriers for discussing budget issues, are highlighted and considered.*

Keywords*: participatory budgeting, democracy, local government, consultation, transparency, accountability.*

УДК 378

Клюй А. І.,
кандидат історичних наук, доцент, доцент кафедри політології
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара
(Дніпро, Україна), E-mail: visnukdnu@i.ua

ОСОБЛИВОСТІ САМОСТІЙНОЇ РОБОТИ СТУДЕНТІВ ЯК ФОРМИ НАВЧАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Анотація. *Аналізується самостійна робота як форма навчальної діяльності студента. Вивчаються зміст та види самостійної роботи. Досліджується процес організації самостійної роботи, зокрема роль та місце викладача в ньому. Увага приділяється важливості самостійної роботи студентів в контексті формування навичок для майбутньої професійної діяльності.*

Ключові слова: *навчальна діяльність, самостійна робота студентів, навички самостійної роботи, мотивація.*