

УЧАСТЬ ГРОМАДЯН У БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ**CITIZEN PARTICIPATION IN THE BUDGET PROCESS AT THE LOCAL LEVEL****Іваніна О.В.,***аспірант кафедри політології і державного управління
Ужгородського національного університету*

У статті автор аналізує нормативно-правову базу та механізми та форми залучення громадян та громадянок до процесу формування бюджету в громадах міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад. Незважаючи на достатній рівень забезпеченості процесів залучення громадськості до процесів прийняття рішень щодо розвитку громад, участь громадян та громадянок саме у процесі формування місцевих бюджетів залишається доволі низькою, а ті дії із включення, що спостерігаються з боку окремих громадян/нок чи навіть організацій громадянського суспільства, не можна назвати ефективними настільки, щоб вони впливали на бюджетний процес у цілому. Інструменти та механізми залучення до бюджетування, які покликані стимулювати цей процес у громадах, не призводять до відчутних результатів.

Ключові слова: бюджетний процес, місцеве самоврядування, громадська участь, учасництво.

В статье автор анализирует нормативно-правовую базу, механизмы и формы вовлечения граждан и гражданок в процесс формирования бюджета в общинах городов областного значения и объединенных территориальных общин. Несмотря на достаточный уровень обеспеченности процессов вовлечения общественности в процессы принятия решений по развитию общин, участие граждан и гражданок именно в процессе формирования местных бюджетов остается достаточно низким, а действия по включению, наблюдаемые со стороны отдельных граждан/нок или даже организаций гражданского общества, нельзя назвать эффективными настолько, чтобы они влияли на бюджетный процесс в целом. Инструменты и механизмы привлечения к бюджетированию, которые призваны стимулировать этот процесс в общинах, не приводят к ощутимым результатам.

Ключевые слова: бюджетный процесс, местное самоуправление, общественное участие, участие.

In the article the author analyzes the regulatory framework, mechanisms and forms of involving citizens in the budget formation process in the communities of cities of regional significance and in the united territorial communities. Despite the sufficient level of providing the processes of the public involvement in community development decision-making processes, the citizen participation in the formation of local budgets remains quite low, and those inclusion actions done by individual citizens or even civil society organizations cannot to be effective enough to affect the budget process as a whole. Tools and mechanisms for attracting to budgeting, which are designed to stimulate this process in the communities, do not lead to tangible results.

Key words: budget process, local self-government, public participation, participation.

Постановка проблеми. Сталий розвиток територіальних громад визначається ефективністю вирішення місцевих проблем та реальною можливістю громадян та громадянок публічно висловлювати свою позицію, консолідуватися для обміну думками, для відстоювання своїх поглядів, для здійснення організованого впливу на процеси прийняття рішень органами влади та місцевого самоврядування, формування місцевої політики загалом та конкретних її аспектів зокрема.

Найбільш об'єктивним відображенням пріоритетів розвитку місцевих громад можна вважати місцеві бюджети. Адже саме на першочергові, пріоритетні напрямки та заходи закладаються та витрачаються фінансові ресурси громади.

Залучення громадськості до процесів прийняття рішень органами місцевого самоврядування вважається одним із ефективних інструментів публічного адміністрування в умовах децентралізації влади в Україні. Чинним законодавством передбачено цілу низку регламентів, правил та процедур, які покликані забезпечити відкритість процесів формування місцевих політик, у тому числі і бюджетної.

Однак очікуваного зростання ступеню ефективної громадської участі не спостерігається. Передбачені інструменти та механізми використовуються активними громадянами та громадянками в надто обмеженому обсязі, не завжди ефективно і часто не призводять до суттєвих результатів.

Поруч із цим учасництво все більше використовується представниками влади та місцевого самоврядування в цілях, які мають ознаки маніпулятивності. Іншими словами, стимуляція громадської активності, запровадження новітніх та усталених форм партиципації, таких як «громадські бюджети», громадські слухання та обговорення, електронні петиції тощо, не призводять до більш-менш суттєвих змін у місцевих політиках. Ці практики учасництва, як правило, не призводять до виникнення нових суб'єктів у публічних процесах, що не формує нових способів перерозподілу публічних ресурсів та відповідальності і не змінює статус-кво на рівні громад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання участі громадян присвячені низка наукових досліджень зарубіжних вчених. Так, аналі-

зуючи характер громадської участі в 22 країнах, Н. Кеннет і Дж. Хейко відзначають, що ця форма активності, поряд із людським щастям, демократією, економічним добробутом, є ключовою умовою і компонентом життєвого світу сучасної людини [1].

Вітчизняні дослідники також приділяють значну увагу питанню участі громадян. Так, І. Костенок зазначає, що однією з фундаментальних основ будь-якої демократичної системи є участь громадян у суспільному і політичному житті суспільства, яке, в принципі, повинно охоплювати всі компоненти політичної системи та громадянського суспільства, з одного боку, і задавати через запити різних груп і верств населення основні пріоритети суспільного розвитку – з іншого [2]. А. Кожина стверджує, що участь громадян в управлінні місцевими справами є одним із ключових складників місцевого самоврядування, на основі чого ґрунтується існування багатьох форм впливу на процес ухвалення управлінських рішень на місцевому рівні. Тому надзвичайно важливим та необхідним сьогодні є поглиблення взаємодії органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства, мобілізація потенціалу громадян та їх об'єднань на основі розвитку громадських ініціатив та впровадження нових форм місцевої самоорганізації населення. Важливою є трансформація свідомості населення від споживачів суспільних благ до активних членів громади [3].

Питанням громадянської участі займається низка вітчизняних науковців, таких як А. Гук, Ю. Кальниш, П. Ворона, А. Ткачук, В. Толкованов, О. Тертишна, Т. Кравченко, В. Кампо, Д. Заєць та інші. В їх працях досліджується явище громадської участі в процесах формування державних та місцевих політик, а також участь громадян/нок під час вирішення питань місцевого значення.

До сфери місцевих політик відносяться також і питання складання та виконання місцевих бюджетів, оскільки саме місцевий бюджет є відображенням дійсних, а не декларативних пріоритетів розвитку громади. Відповідно, участь громадян/нок у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів може якісно покращити цей процес і призвести до синергетичного ефекту в розвитку громади.

Автори матеріалів, присвячених залученню громадян до формування місцевих бюджетів (А. Дем'янюк, О. Голинська та інші), акцентують свою увагу на включенні саме до етапів бюджетного процесу, а саме:

1) розгляд та обговорення проекту бюджету (пропоновані форми: громадські слухання, участь у робочих групах, роботі консультативно-дорадчих органів та постійних депутатських комісій);

2) обговорення звіту про виконання бюджету (в тих самих формах).

Виділення невирішених частин загальної проблеми. Тож, як бачимо, значна увага дослідників зосереджена на питаннях аналізу форм громадської участі, тоді як питання залучення громадян до бюджетного процесу на місцевому рівні не аналізується.

При цьому, на нашу думку, заслуговує на увагу оцінка ефективності використання інструментів та механізмів громадянами та громадянками в бюджетному процесі.

Метою дослідження є аналіз форм громадської участі в бюджетному процесі на місцевому рівні. Виходячи з мети дослідження, виділяємо такі завдання:

1) проаналізувати нормативно-правову базу політичної участі громадян у питанні формування стратегії розвитку громад;

2) визначити комплекс формальних і неформальних чинників, які впливають на механізм учасництва у процесі формування місцевих бюджетів;

3) оцінити механізм учасництва на прикладі формування бюджетів об'єднаних територіальних громад Дніпропетровської області.

Виклад основного матеріалу дослідження. Інтегруючи різні підходи та трактування, поняття «громадська участь» можна визначити як систему дій, методів, інструментів та механізмів (об'єднаних логікою відповідного алгоритму) участі громадян/нок у визначенні та розв'язанні їхніх проблем [4, с. 12]. Оскільки сьогодні поняття «участь» розглядається в межах різних підходів: управлінського, соціологічного, соціально-психологічного, політологічного, правового, економічного тощо [2] – то в даній статті, в першу чергу, йдеться про участь у процесах, які ініціюються та реалізуються політичними та управлінськими інституціями держави чи органів місцевого самоврядування, а саме в розрізі управлінського аспекту.

Близьким до поняття «громадянська участь» (civic participation) є термін «громадська участь» (public participation), який окреслює залучення громадян у так чи інакше інституалізованих формах: організації громадянського суспільства, органи самоорганізації населення, консультативно-дорадчі органи тощо.

Терміни «громадянська участь», «учасницьке проектування», «інструменти участі» відбивають зміст такого основоположного принципу, як «демократія участі» (інакше – партиципаторна, учасницька демократія), що означає здатність громадян брати участь не лише у виборах, референдумах, а й безпосередньо в політичному процесі – підготовці, прийнятті та впровадженні управлінських рішень [5]. Девід Хелд визначає «партиципаторну демократію» як модель демократії, в якій проглядається основний фактор

компетентного, зацікавленого вирішення проблеми, який поєднує індивідуалізм та колективізм. Причому участь не обмежується лише голосуванням, а полягає у створенні реального самоврядування на локальному рівні [6].

Отже, партиципаторна демократія заснована на громадянській участі, тобто на участі у справах громади її членів. Головною відмінною ознакою демократії участі є те, що громадяни беруть безпосередню участь в управлінських процесах, не делегуючи цю функцію своїм представникам. Головним принципом, який забезпечує успішність демократії участі, є відмова від примусу, нав'язування, маніпулювання поведінкою. Натомість важливим є зростання активності населення в забезпеченні життєдіяльності громади.

Описані вище механізми, інструменти та прояви участі громадськості можемо охарактеризувати як доволі чітко окреслене суспільне явище – учасництво, яке відображає процес залучення громадян до прийняття рішень.

Залучення громадян до прийняття рішень із питань, які безпосередньо стосуються їх життя, ґрунтується на використанні різноманітних практик, ініціювання яких може бути здійснене будь-якою зацікавленою стороною: владою, громадськими організаціями чи окремими громадянами.

Рада Європи виділяє 4 рівні громадської участі, які відбивають різний рівень залучення громадян до суспільного життя [7].

Інформування – участь громадян формується через їх обізнаність щодо діяльності влади. Іншими словами, влада просто інформує громадян про свої дії та плани. Це – найнижчий рівень участі.

Консультації – участь громадян забезпечується шляхом проведення консультації з групами населення чи їх представниками.

Діалог – участь здійснюється в інтерактивній формі шляхом постійного обміну інформацією, ініціюванням, наданням та врахуванням пропозицій.

Партнерство – участь шляхом виконання певних робіт, повноважень, співфінансування, спільної власності та спільної відповідальності. Це – найвища форма участі.

Дослідження ґрунтується на нормативно-правовій базі та документах, які врегульовують процеси формування місцевих бюджетів та можливість впливу громадськості на ці процеси. Умовно їх можна об'єднати в такі групи:

- 1) нормативно-правові акти, які врегульовують перебіг бюджетного процесу в громадах;
- 2) нормативно-правові акти, які врегульовують процес програмування розвитку громади;
- 3) нормативно-правові акти, які врегульовують процес учасництва в громадах.

Разом із тим у рамках нашого дослідження аналізуються процеси та чинники, які формально чи

неформально здійснюють вплив на формування місцевих бюджетів і можливість здійснювати вплив на ці процеси з боку громадськості.

Так, Бюджетним кодексом визначено перебіг бюджетного процесу, який складається з 4-х стадій [8, гл. 4, ст. 19]:

- 1) складання проекту бюджету;
- 2) розгляд проекту та прийняття рішення про місцевий бюджет;
- 3) виконання бюджету, включаючи внесення змін до рішення про місцевий бюджет;
- 4) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього.

Процес складання та виконання місцевих бюджетів деталізується та уточнюється главою 12-ю цього Кодексу. Варто наголосити, що Бюджетний Кодекс України не містить прямих норм щодо залучення громадян та громадян до бюджетного процесу. Однак, оскільки рішення про місцевий бюджет, рішення про зміни до бюджету, рішення про затвердження/незатвердження звіту про виконання місцевого бюджету є рішеннями органу місцевого самоврядування, вони підпадають під дію норм інших законодавчих актів, які таку участь передбачають: Закону України «Про доступ до публічної інформації» [9] та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10].

Так, проект рішення про місцевий бюджет підлягає обов'язковому оприлюдненню не менш, як за 20 робочих днів до його розгляду з метою прийняття [9, ст. 15, п. 3]. Крім того, передбачається, що не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами [9, розд. II, ст. 6, п. 5].

Безумовній публічності підлягають також і процедури прийняття рішень органами місцевого самоврядування. Сесії ради проводяться гласно із забезпеченням права кожного бути присутнім на них [10, ст. 46, п. 17]. Засідання постійних комісій місцевої ради за логікою закону також є публічними.

Відповідно до нормативно-правових документів можемо вибудувати логіку формування місцевого бюджету, яка виглядає таким чином:

- 1) місцева рада приймає місцеві цільові програми, які визначають цілі та завдання розвитку галузей та набір заходів для їх досягнення, а також набір показників та індикаторів щодо оцінки їх ефективності;
- 2) головні розпорядники бюджетних коштів складають бюджетні запити на основі місцевих цільових програм, урахуваючи передбачені в них заходи та результативні показники;
- 3) місцевий фінансовий орган на основі поданих головними розпорядниками коштів бюджетних запитів складає проект місцевого бюджету (1-й етап бюджетного процесу);

4) місцева рада розглядає та затверджує рішення про місцевий бюджет, урахуваючи цілі, завдання та заходи, викладені в місцевих цільових програмах (2-й етап бюджетного процесу);

5) місцева рада розглядає та затверджує програму соціального та економічного розвитку, яка містить заходи з досягнення мети та виконання завдань розвитку окремих галузей, які містяться в місцевих цільових програмах;

6) головні розпорядники бюджетних коштів складають паспорти бюджетних програм на основі цілей та завдань, а також заходів та результативних показників, які містяться у відповідних місцевих цільових програмах;

7) виконавчий комітет місцевої ради забезпечує виконання бюджету через реалізацію заходів, передбачених у програмі соціального та економічного розвитку (3-й етап бюджетного процесу);

8) головні розпорядники коштів складають звіти про виконання паспортів бюджетних програм;

9) голова місцевої ради складає звіт про виконання програми соціального та економічного розвитку, використовуючи при цьому індикатори досягнення та результативні показники ефективності, закладені в ПСЕР;

10) місцева рада розглядає та затверджує звіт про виконання місцевого бюджету (4-й етап бюджетного процесу).

На практиці процес формування місцевих бюджетів у більшості випадків не відповідає вищевикладеній логіці. Часто місцеві політичні еліти впливають на формування місцевих бюджетів, виходячи з політичних домовленостей чи цілей. При цьому порушується логіка взаємопов'язаності бюджету та планувальних документів громади.

Тож бачимо, що низка нормативно-правових документів передбачає та навіть зобов'язує органи місцевого самоврядування долучати громадськість на всіх рівнях реалізації політики. Тоді як на практиці аналітики часто стверджують про не стільки ігнорування законодавчих норм, скільки про формальне їх виконання.

Зокрема, в Україні впроваджуються громадські та урядові ініціативи щодо відкритості бюджетного процесу. Серед них можемо назвати «Відкритий бюджет» [11], який запроваджується Центром аналітики та адвокації ЕЙДОС, а також Міністерством фінансів України [12]. Подібні платформи починають працювати і на рівні громад, переважно – міст обласного значення. Так, у містах – обласних центрах платформи «відкритий бюджет» працюють в Чернігові, Полтаві, Львові, Ужгороді, Чернівцях, Херсоні, Черкасах. Інформація ж про місцеві бюджети в доволі розгорнутому вигляді розміщена на сайтах міських рад усіх обласних центрів та великих міст України.

Отже, згадані вище гарантії публічності і доступності процесів прийняття рішень місцевою радою щодо бюджету надають широке коло можливостей для громадян та громадянок впливати на бюджетний процес у своїх громадах.

Крім того, більшість програм, які працюють в Україні в галузі впровадження реформи з децентралізації влади, наприклад: «U-LEAD з Європою» [13], «Децентралізація приносить кращі результати (DOBRE)» [14], «Партнерство для розвитку міст ПРОМІС» [15] та інші, серед завдань яких міститься запровадження практик партиципації до процесу прийняття рішень, у тому числі і бюджетних, широко застосовують інструменти та форми залучення. Найпоширенішими є громадські обговорення, інформування в доступній формі громадян та громадянок про структуру місцевих бюджетів, особливості їх формування та виконання, ворк-шопи та стратегічні сесії тощо.

Однак, як виявляється на практиці, рівень залученості громадськості до процесів прийняття бюджетних рішень у громадах залишається вкрай низьким. Дослідження, проведені автором в 12-ти об'єднаних територіальних громадах Дніпропетровської області, показали, що після оприлюднення проекту рішення про місцевий бюджет до органів місцевого самоврядування не надійшло жодної пропозиції чи зауваження. Краща ситуація в містах обласного значення та у великих містах. Так, у Полтаві, Харкові, Чернівцях, Чернігові, Львові, Івано-Франківську та інших містах надходили пропозиції від громадськості стосовно внесення змін та доповнень до рішення про місцевий бюджет, однак у переважній більшості випадків ці зауваження носили більш політичний характер, мали популістське забарвлення, і в них прослідковувалося просування інтересів політичних партій чи місцевих еліт.

Можна зробити висновок, що залучення громадськості лише на етапах бюджетного процесу не приносить відчутних результатів, оскільки громадяни та громадянки в даному випадку матимуть справу вже із сформованим проектом бюджету (чи звітом про його виконання), який є, так чи інакше, вже збалансованим як фінансово, так і політично. На етапі розгляду проекту бюджету можна вплинути лише точково на ті чи інші цифри в тих чи інших статтях бюджету. Натомість досягти більш-менш суттєвих перерозподілів у відповідності до інтересів громадян чи їх груп навряд чи вдасться.

Крім того, останнім часом органами місцевого самоврядування запроваджуються додаткові механізми залучення громадськості до формування та впровадження місцевих бюджетних політик. Серед найпоширеніших – так звані бюджети участі (інші назви – громадські бюджети, партиципаторні бюджети). В Україні найбільш широкого втілення набула ініціатива польсько-української

фундації співпраці ПАУСІ, яка просуває «польський» варіант бюджету участі. Його суть полягає у фіксуванні в місцевому бюджеті суми, яка використовується відповідно до пропозицій громадян та громадян, що пройшли певну процедуру обговорення та голосування. Бюджет участі фактично існує у вигляді реалізації місцевої цільової програми, і діяльність в цьому напрямку має відношення до місцевого бюджету лише в частині фінансування заходів даної програми.

Тому навряд чи можна розглядати інструмент «партиципаторного бюджету» як інструмент дієвої участі громадськості в бюджетному процесі. За своїм форматом цей інструмент можна віднести до рівня «консультування», адже, крім вивчення думки стосовно розподілу доволі обмеженої частини бюджетних коштів, ніякого більш суттєвого навантаження цей процес не несе. Навіть безумовне виконання зобов'язань місцевою радою щодо фінансування проектів-переможців голосування за «бюджетом участі» не відносить цю процедуру до більш високого рівня участі – діалогу, оскільки не забезпечується процес спільних розробки та прийняття рішення громадськістю та органом місцевого самоврядування.

Таким чином, приходимо до висновку, що поширені в Україні форми залучення громадськості до прийняття рішень у галузі формування та реалізації бюджетних політик органами місцевого самоврядування не призводять до ефективного учасництва з боку громадськості та її впливу на бюджетні рішення.

В об'єднаних територіальних громадах такий стан справ поглиблюється недостатньо високим рівнем управлінського потенціалу та досить низьким рівнем розвитку громадянського суспільства. Дослідження, проведені автором в об'єднаних територіальних громадах Дніпропетровської, Тернопільської та Харківської областей, показали, що місцеві бюджети цих громад відповідають їх стратегіям розвитку лише в діапазоні 20-40%. Аналіз паспортів бюджетних програм у даних громадах показав, що в переважній більшості випадків бюджетні програми не пов'язані із цільовими. Це може свідчити про доволі поверхневе розуміння принципу програмно-цільового методу працівниками виконкомів та очільниками громад.

У той же час аналіз активності громади щодо впливу на процес формування бюджетів у цих громадах показує її практично нульовий рівень. Лише в поодиноких випадках у громадах перед складанням проекту бюджету відбувалися громадські слухання, ініційовані головами громад (наприклад, Іванівська ОТГ Тернопільської області). Однак після оприлюднення проекту місцевого бюджету до виконкомів рад пропозицій від громадськості щодо змін та доповнень не надходило.

Така картина ще раз підтверджує зроблений раніше висновок, що залучення громадськості до бюджетного процесу не приносить бажаної ефективності в напрямку реального впливу на формування місцевих бюджетів. Серед причин можемо виділити такі:

1) низький рівень обізнаності громадян та громадян у питаннях формування, наповнення, виконання місцевих бюджетів. Близько 90% опитаних у громадах Дніпропетровської області не змогли чітко пояснити, яким чином формуються та витрачаються їх місцеві бюджети;

2) недостатній рівень прозорості процесу формування місцевого бюджету. Такі процедури, як складання бюджетного запиту, паспорту бюджетної програми та звіту про виконання паспорту бюджетної програми, не є безумовно публічними, оскільки не є рішеннями органів місцевого самоврядування. Відповідно, інформованість громадськості, а відтак і можливість її залучення до цих процесів доволі обмежені;

3) низький рівень зацікавленості керівників органів місцевого самоврядування в реальній відкритості та залученні до процесів формування та використання місцевого бюджету широкого кола осіб. Документи (проекти рішень) та доповіді з питань формування та використання бюджету подаються в незрозумілому не лише для громадськості, а й для депутатського корпусу форматі. Більше 90% депутатів та депутаток, опитаних після сесій, на яких затверджувалися місцеві бюджети або звіти про їх виконання, не змогли відтворити ключові позиції доповіді чи сформулювати свою оцінку прийнятих рішень.

На нашу думку, ефективна участь громадськості у процесі формування та використання місцевого бюджету може бути досягнутою за таких умов:

1) участь у процесі складання та подальша адвокація прийняття місцевих цільових програм. На цьому етапі можливе формування та внесення та відстоювання пропозицій щодо фінансування бажаних для громади заходів. Участь відбувається на рівнях «консультування» – надання пропозицій, «діалог» – досягнення компромісів щодо включення пропозицій до програм;

2) участь у процесі складання головними розпорядниками коштів бюджетних запитів. Участь відбувається на рівні «інформування» у формі громадського контролю відповідності бюджетного запиту відповідній місцевій цільовій програмі;

3) участь у процесі обговорення проекту бюджету виконавчим комітетом та депутатами на засіданнях постійних комісій ради громади. Відбувається на рівні «діалог» у формі адвокації запропонованого проекту бюджету та пошуку та досягнення компромісів.

Участь на етапах складання проекту бюджету місцевим фінансовим органом та затвердження

місцевого бюджету сесією ради може відбуватися лише на рівні «інформування» у формі спостереження чи контролю за виконанням рішень та домовленостей, ухвалених та досягнутих на попередніх стадіях, оскільки ці етапи носять більш технічний характер. У першому випадку місцевий фінансовий орган складає проект бюджету на підставі поданих бюджетних запитів, і в разі забезпечення ефективної участі під час процесу складання останніх можна сподіватися, що пропозиції, в них включені і узгоджені з громадськістю, автоматично будуть враховані і в проекті бюджету. У другому випадку на сесію ради виносяться проект бюджету, який пройшов процедури обговорення та узгодження, в тому числі і з громадськістю, і мало ймовірно, що досягнуті при цьому домовленості будуть порушені.

Поряд із цим варто враховувати, що в наведеній вище схемі участі у процесі складання та ухвалення місцевого бюджету постає кілька проблемних моментів, а саме:

1) на етапі складання бюджетного запиту. Цей процес сам по собі є доволі закритим. Його публічність та залучення до нього громадян не передбачена чинною нормативно-правовою базою. Натомість громадський контроль, моніторинг та залученість саме до процесу складання бюджетних запитів є важливим фактором участі, оскільки саме на підставі поданих головними розпорядниками коштів місцевий фінансовий орган складає проект місцевого бюджету;

2) на етапі затвердження проекту бюджету сесією ради. Якщо за результатами голосування буде прийнято документ, в якому не будуть ураховані пропозиції громадськості, то виправити цю ситуацію за допомогою учасництва чи якихось громадських дій практично неможливо і в більшості випадків протизаконно.

Висновки та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Підсумовуючи, можемо зазначити, що ефективна та системна участь у процесі формування місцевого бюджету навряд чи може бути досягнутою без об'єднання та інституалізації суб'єктів учасництва. Описаний вище процес потребує системного підходу на всіх його стадіях і етапах і може бути ефективно реалізований організованою спільнотою, утворення якої може бути ініційоване як із боку органів місцевого самоврядування, так і з боку громади.

В Україні низка нормативно-правових документів передбачає та навіть зобов'язує органи місцевого самоврядування долучати громадськість на всіх рівнях реалізації політики. Результати нашого аналізу свідчать, що на практиці владні інституції часто формально вико-

нують норми закону. На практиці рівень залученості громадськості до процесів прийняття бюджетних рішень у громадах залишається вкрай низьким. Залучення громадськості лише на етапах бюджетного процесу не приносить відчутних результатів, оскільки громадяни та громадянки в даному випадку матимуть справу вже із сформованим проектом бюджету (чи звітом про його виконання), який є так чи інакше збалансованим як фінансово, так і політично. На етапі розгляду проекту бюджету можна вплинути лише точково на ті чи інші цифри в тих чи інших статтях бюджету. Натомість досягти більш-менш суттєвих перерозподілів у відповідності до інтересів громадян чи їх груп навряд чи вдасться.

Саме тому громадянське суспільство у співпраці з міжнародними партнерами значну увагу приділяють розвитку інституту учасництва в бюджетному процесі на місцевому рівні. Так, найбільш поширеною формою такої інституалізації є «громадська бюджетна рада». Такий приклад в тій чи іншій мірі реалізується в рамках програми DOBRE у вигляді «Гендерних бюджетних груп» у громадах-партнерах.

Ще одним прикладом є ініціювання з боку організацій громадянського суспільства участі в бюджетному процесі. Зокрема, ініціатива громадської організації «Еколтава» з формування цільової та бюджетної програм поводження із твердими побутовими відходами в місті Полтава, метою якої є закладення в місцевому бюджеті коштів на реалізацію відповідних заходів [16]. Такі прояви громадської активності можуть свідчити про новий етап розвитку громадянського суспільства в Україні, а саме прояв у діяльності громадських організацій елементів громадського лобізму для досягнення суспільно корисних цілей.

Цікавим для дослідження є також феномен утворення тимчасових ініціативних груп мешканців та мешканок, метою діяльності яких є популяризація та просування своїх проектів під час відбору для фінансування в рамках Бюджетів участі. І хоча діяльність цих груп має короткотерміновий характер, однак сам факт їх утворення дає підстави говорити про наявність передумов утворення локальних спільнот у громадах як форми базової самоорганізації для реалізації самоврядних функцій.

Описані процеси залучення громадян та громадян на етапі формування та затвердження місцевих бюджетів дають можливість у подальшому визначити та оцінити ефективність зазначених інструментів, зокрема в напрямку формування більш раціонального бюджету, орієнтованого на потреби громади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Kenneth N., Heiko G. Patterns of Participation: Political and Social Participation in 22 Nations. Discussion Paper SP IV 2008-201.
2. Костенок І.В. Громадянська активність на місцях як один з індикаторів інтенсивності муніципальних процесів: український вимір. 2012. № 10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=534>.
3. Кожина А.В. Перспективи розвитку механізмів громадської участі на місцевому рівні. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2015. № 1. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=858>.
4. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні: навчально-методичний посібник / ДП «Укртехінформ» – Київ, 2013. 250 с. URL: http://www.zoda.gov.ua/files/WP_Article_File/original/000047/47349.pdf.
5. Дзвінчук Д.І. Механізми демократії участі: суть та особливості застосування на місцевому рівні. Теорія та практика державного управління. 2016. № 1(52). URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-1/doc/1/02.pdf>.
6. Хелд Д. Модели демократии. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2014. 544 с.
7. Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень. URL: <https://rm.coe.int/16802eeddb>.
8. Бюджетний кодекс України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
9. Закон України «Про доступ до публічної інформації». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#n26>.
10. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
11. Відкритий бюджет. URL: <https://www.openbudget.in.ua/>.
12. Державний веб-портал бюджету для громадян. URL: <https://openbudget.gov.ua/?year=2018&type=NATIONAL>.
13. Програма «U-LEAD 3 Європою». URL: <https://donors.decentralization.gov.ua/project/u-lead>.
14. Програма «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність (DOBRE)». URL: <https://donors.decentralization.gov.ua/project/dobre>.
15. Програма «Партнерство для розвитку міст «ПРОМІС». URL: <http://pleddg.org.ua/ua/>.
16. Програму поводження з відходами у Полтаві розробить техуніверситет. URL: <http://zmist.pl.ua/news/programu-povodzhennya-z-vidhodami-u-poltavi-rozrobit-tehuniversitet>.