Національна академія наук України
Інститут держави і права ім. В. М. Корецького

К. Є. Іщейкін

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ БЮДЖЕТУ УЧАСТІ В СИСТЕМІ ДЕМОКРАТИЧНИХ ПРАКТИК: світовий досвід і Україна

Монографія

Київ
Видавництво «Юридична думка»
2018

УДК 321.7
І 97

Рекомендовано до друку
Вченою радою Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України

Рецензенти:

М. С. Кармазіна — доктор політичних наук, професор
О. В. Батанов — доктор юридичних наук, професор
В. Ф. Смолянюк — доктор політичних наук, професор

І 97 **Іщейкін К. Є. Політико-правові засади бюджету участі в системі демократичних практик: світовий досвід і Україна**: монографія. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2018. 404 с.

ISBN 978-617-665-036-2

Розглянуто передумови зростання значення громадянської участі у сучасних політичних процесах та появи нових інструментів залучення громадян до процесів прийняття рішень, зокрема бюджету участі. Показано, що теоретичне обґрунтування нова модель участі отримала у концепціях учасницької та дорадчої демократії, а на практиці почала широко реалізовуватися з початку XXI ст. Розкрито еволюцію цього феномена, передумови, що сприяли його впровадженню (зростання демократичного дефіциту, наростання кризових явищ у державному управлінні, децентралізаційні процеси) та класифіковано різновиди бюджетів участі.

Проаналізовано міжнародний досвід впровадження бюджетів участі, зокрема у Північній Америці та на Європейському континенті; особливості його запозичення різними країнами.

Розглянуто досвід українських міст, які почали реалізацію бюджету участі з 2015 року, визначено його особливості у порівнянні з міжнародною практикою, визначено позитивні й негативні наслідки застосування такого інструмента участі та розроблено рекомендації щодо його вдосконалення, у тому числі шляхом внесення змін до законодавства України.

Для науковців, викладачів, політиків, державних службовців, широкого загалу читачів, які прагнуть брати участь у суспільно-політичному житті.

© Іщейкін К. Є., 2018
ISBN 978-617-665-036-2
© Видавництво «Юридична думка», 2018

Зміст

Вступ 5

Розділ 1. Теоретико-методологічні підходи до дослідження політичної участі та її форм 16

1.1. Наукові підходи до визначення та класифікації політичної участі 17

1.2. Особливості концептуалізації політичної участі на сучасному етапі 37

1.3. Політико-адміністративні аспекти громадянської участі 51

Розділ 2. Еволюція концепцій демократії: від представницької до дорадчої 64

2.1. Передумови формування концепції учасницької демократії 67

2.2. Концептуальні засади дорадчої демократії 97

Розділ 3. Бюджет участі у контексті політико-адміністративних відносин 123

3.1. Передумови виникнення демократичного дефіциту в державному управлінні 123

3.2. Нові підходи до адміністративних реформ 136

3.3. Розширення учасницької компоненти у місцевому самоврядуванні 155

Розділ 4. Бюджет участі: поняття, класифікація моделей, основні складові 172
4.1. Теоретичні підходи до визначення поняття бюджету участі 172
4.2. Класифікація моделей бюджету участі 185
4.3. Учасницька та дорадча складові бюджету участі . . . 198
Розділ 5. Зарубіжний досвід впровадження бюджету участі й особливості його запозичення. 216
5.1. Бюджет участі: особливості запозичення досвіду. . . . 217
5.2. Досвід Північної Америки у реалізації бюджету участі 224
5.3. Європейський досвід: бюджет участі у Франції та Німеччині 236
5.4. Експерименти з бюджетом участі у Польщі та Словаччині 269
Розділ 6. Досвід України у впровадженні бюджету участі 284
6.1. Бюджетний процес та законодавча база участі громадян 284
6.2. Політико-правові аспекти реалізації бюджету участі в Україні 300
Висновки. 340
Список використаних джерел 353

Вступ

Криза інститутів представницької демократії, зростання недовіри до них громадян активізують пошук нових інструментів посилення зв'язку між представниками громадянського суспільства та державою. Брак практичних знань про особливості роботи органів публічної влади і відчуження громадян від процесу прийняття рішень сприяють привабливості популістських партій, що використовують незадоволеність виборців для відстоювання власних, а не суспільних інтересів.

Розвинені демократичні країни уже кілька десятиліть вдаються до різноманітних експериментів із впровадження інструментів прямої або учасницької демократії для ширшого залучення громадян до творення політики: популяризація місцевих референдумів, створення громадських журі та громадських зборів, проведення днів дискусій тощо. Одним із яскравих прикладів стала підготовка народного тексту нової конституції, яка, однак, так і не була схвалена законодавчим органом Ісландії.

Дещо іншим шляхом пішла Бразилія, в якій після кількох десятиліть військової диктатури з'явилася і була вперше реалізована ідея бюджету участі, або громадського бюджету. До його переваг слід віднести те, що мешканці отримали можливість розпоряджатися реальним суспільним благом — частиною міського бюджету, пропонуючи шляхи ефективного використання коштів. Більше того, через досить короткий час, за рік після відбору найкращих проектів, вони могли побачити конкретний результат — покращення умов проживання.

Критерії відновлення соціальної справедливості, що закладалися авторами бюджету участі у Порту-Алегрі, свідчать про його значний потенціал для реформування суспільних відносин, а не лише покращення роботи органів місцевої влади та адміністративної системи країни загалом, як це мало місце у більшості країн, що його запозичили.

Події 2013–2014 років в Україні засвідчили високий рівень самоорганізації українського суспільства, готовність громадян брати активну участь в управлінні державою, вирішенні проблем на загальнонаціональному та на місцевому рівнях. Однак значного розширення доступу громадян до процесу прийняття рішень не відбулося, а покращення взаємодії між громадянами та органами публічної влади вдалося досягти за рахунок підвищення прозорості та підзвітності останніх. Тим не менше лише широке залучення громадян до політичних процесів, розпорядження публічним благом, у тому числі шляхом внесення відповідних змін до законодавства, здатне закріпити здобутки Революції Гідності та сприяти посиленню демократичних інститутів у країні. Одним із перших кроків у цьому напрямі може стати участь членів громади у вирішенні фінансових питань через широке впровадження бюджету участі. Передумовами для цього є загалом позитивний досвід його реалізації у майже всіх обласних центрах України та курс держави на поглиблення децентралізаційних процесів.

Проблеми учасницької демократії досліджувалися Б. Барбером[1], Дж. Дьюї[2], Л. ЛеДюком[3], К. Пейтман[4],

[1] *Барбер Б.* Сильна демократія: політика учасницького типу // Демократія: Антологія / упоряд. О. Проценко. Київ: Смолоскип, 2005. С. 254–262.
[2] *Dewey J.* The public and its problems: An essay in political inquiry. Athens, OH: Ohio University Press, 1954. 304 p.
[3] *ЛеДюк Л.* Учасницька демократія: референдуми у теорії та на практиці. Харків: Центр освітніх ініціатив, 2002. 158 с.
[4] *Pateman C.* Participation and democratic theory. Cambridge: Cambridge University Press, 1976. 132 p.

Т. Хейденом[1], А. Янгом[2], Дж. Ціммерманом[3], А. Фангом[4]. Одним із перших спробував концептуалізувати дорадчу (деліберативну) демократію Дж. Бессет[5], який, власне, і ввів у науковий обіг це поняття.

Наступниками стали Дж. Елстер[6], С. Бенхабіб[7], Дж. Роулз[8], Д. Томпсон[9], Д. Фішкін[10] та ін.

Найбільший внесок зробив Ю. Габермас[11], який розробив ключові поняття публічності як особливої сфери політики, в якій відбувається презентація. Найбільш відомими зарубіжними дослідниками бюджету участі є Дж. Байоччі[12],

---

[1] *Hayden T.* Inspiring participatory democracy: Student movements from Port Huron to today. London: Routledge, 2015. 208 p.
[2] *Young I. M.* Inclusion and democracy. New York: Oxford University Press, 2000. 304 p.
[3] *Ціммерман Дж. Ф.* Учасницька демократія: відродження популізму // Демократія: Антологія / упоряд. О. Проценко. Київ: Смолоскип, 2005. С. 263–303.
[4] *Fung A.* Empowered participation: Reinventing urban democracy. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2003. 304 p.
[5] *Bessette J. M.* The mild voice of reason: Deliberative democracy and American national government. Chicago: University of Chicago Press, 1997. 305 p.
6 *Elster J.* Deliberative democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 1989. 312 p.
[7] *Benhabib S.* Democracy and difference: Contesting the boundaries of the political. Princeton: Princeton Univ. Press, 1996. 373 p.
[8] *Rawls J. R.* A theory of justice. New York: Harvard University Press, 2009. 623 p.
[9] *Thompson D.* Deliberative democratic theory and empirical political science // Annual Review of Political Science. 2008. Vol. 11. P. 497–520.
[10] *Fishkin J.* Democracy and deliberation: New directions for democratic reform. New Haven: Yale University Press, 1991. 144 p.
[11] *Габермас Ю.* Залучення іншого: Студії з політичної теорії. Львів: Астролябія, 2006. 416 с.
[12] *Baiocchi G.* Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory // Politics & Society. 2001. Vol. 29. № 1. P. 93–105.

М. Бассолі[1], Е. Джануза[2], Е. Франклін[3], І. Сінтомер[4], Б. Уемплер[5].

Серед українських політологів проблемами участі громадян займалися В. Бортніков[6], А. Колодій[7], Н. Ротар[8], В. Фадєєв[9] та ін. Правові засади участі громадян у прийнятті рішень на національному та місцевому рівнях досліджувалися О. Батановим[10], В. Горбатенком[11], І. Кресіною[12], В. Погорілком[13],

---

[1] *Bassoli M.* Participatory budgeting in Italy: an analysis of (almost democratic) participatory governance arrangements // International Journal of Urban and Regional Research. 2012. Vol. 26. № 6. P. 1183–1203.

[2] *Ganuza E., Francés F.* The deliberative turn in participation: the problems of inclusion and deliberative opportunities in participatory budgeting // European Political Science Review. 2012. Vol. 4. № 2. P. 283–302.

3 *Franklin A., Ho A., Ebdon C.* Participatory budgeting in Midwestern States: democratic connection or citizen disconnection? // Public Budgeting & Finance. 2009. Vol. 29. № 3. P. 52–73.

[4] *Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A.* Participatory budgeting in Europe: potentials and challenges // International Journal of Urban and Regional Research. 2008. Vol. 32. № 1. P. 164–178.

[5] *Wampler B.* A Guide to Participatory Budgeting / Shah A. Budgeting. Washington: The World Bank, 2007. P. 1–55.

[6] *Бортніков В.* Особливості участі громадян в концептуальних моделях демократії // Політичний менеджмент. 2007. № 3. С. 38–50.

[7] *Колодій А.* Процес деліберації як складова демократичного врядування // Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування. Матеріали науково-практичної конференції. ЛРІДУ НАДУ при Президентові України, 4 квітня 2008 р. Львів, 2008. С. 106–110.

[8] *Ротар Н. Ю.* Політична участь громадян України у системних трансформаціях перехідного періоду: монографія. Чернівці: Рута, 2007. 340 с.

[9] *Фадєєв В. Б.* Суспільно-політичне життя України в умовах трансформації моделі представницької демократії // Український соціум / Власюк О. С., Крисаченко В. С., Степико М. Т. та ін. / за ред. В. С. Крисаченка. Київ: Знання України, 2005. С. 683–707.

[10] *Батанов О. В.* Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні. Київ: Видавничий дім «Ін Юре», 2003. 511 с.

[11] *Горбатенко В. П.* Стратегія модернізації суспільства: Україна і світ на зламі тисячоліть. Київ: Видавничий центр «Академія», 1999. 240 с.

[12] *Політика,* право і влада в контексті трансформаційних процесів в Україні: До 15-ї річниці незалежності України / Кресіна І. О., Матвієнко А. С., Оніщенко Н. М., Перегуда Є. В., Скрипнюк О. В., Балан С. В., Стойко О. М. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2006. 304 с.

[13] *Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л.* Референдуми в Україні: історія та сучасність. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. 248 с.

Ю. Шемшученком[1] та іншими вченими. Взаємозв'язок між активністю громадян та розвитком громадянського суспільства розглядався М. Кармазіною[2], О. Корнієвським[3], В. Смолянюком[4], Ф. Рудичем[5] та іншими.

Економічні аспекти бюджетної системи України і бюджету участі зокрема вивчали І. Барбич[6], Й. Бескид[7], С. Буковинський[8], Н. Воротіна[9], Р. Гаврилюк[10], О. Гордей[11], М. Єрмошенко[12], О. Заблоцька[13], А. Ковальчук[14], С. Колодій[15],

---

[1] *Державотворення* і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи / Ю. С. Шемшученко та ін.; ред. Ю. С. Шемшученко. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 632 с.

[2] *Політичні* ідентичності в сучасній Україні / за ред М. С. Кармазіної. Київ: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2016. 288 с.

[3] *Корнієвський О. А.* Громадянське суспільство в Україні: основні етапи інституціоналізації // Стратегічні пріоритети. 2012. № 4 (25). С. 68–73.

[4] *Смолянюк В. Ф.* Політична система України: джерела стабільності та чинники дестабілізації // Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки. 2016. № 3–4. С. 32–43.

[5] *Громадянське* суспільство в сучасній Україні: специфіка становлення, тенденції розвитку / Ф. М. Рудич, Р. В. Балабан, Ю. С. Ганжуров, О. П. Дергачов. Київ: Парламентське вид-во, 2006. 226 с.

[6] *Барбич І.* Нормативно-правові відносини між учасниками бюджетного процесу: поняття, перспективи розвитку // Підприємництво, господарство і право. 2008. №3. С. 72–73.

[7] *Бескид Й.* Теоретичні підвалини дослідження суті державного бюджету України // Фінанси України. 1998. № 1. С. 16–18.

[8] *Буковинський С. А.* Концептуальні засади управління бюджетними коштами в Україні // Фінанси України. 2001. № 5. С. 24–33.

[9] *Воротіна Н.* Основи теорії бюджету і бюджетного процесу та деякі проблеми правового регулювання цих питань в Україні // Правова держава: Щорічник наукових праць. 2002. Вип. 13. С. 202–210.

[10] *Гаврилюк Р.* Фінансовий закон: проблеми теорії та практики // Право України. 2005. №7. С. 37–41.

[11] *Гордей О. Д., Василик Д. О.* Бюджетний механізм забезпечення зростання суспільного добробуту // Фінанси України. 2003. № 4. С. 29–32.

[12] *Засади* формування бюджетної політики держави: монографія / М. М. Єрмошенко, С. А. Єрохін, І. О. Плужников та ін.; за ред. М. М. Єрмошенка. Київ: НАУ, 2003. 284 с.

[13] *Заблоцька О.* Поняття та зміст бюджетної системи України // Право України. 2007. № 2. С. 52–56.

[14] *Ковальчук А.* Законодавчі проблеми бюджетного процесу в Україні // Право України. 2005. №3. С. 31–34.

[15] *Колодій С. Ю.* Децентралізація бюджетної системи та економічне зростання // Фінанси України. 2001. № 3. С. 63–68.

І. Лютий[1], О. Росоляк[2]. Проблематику місцевих бюджетів досліджували О. Андрейченко[3], М. Бадила[4], С. Богачов[5], М. Василишен[6], Ю. Глущенко[7], О. Заверуха[8], О. Каун[9], О. Кириленко[10], О. Лазор[11], І. Луніна[12].

---

[1] *Лютий І. О., Демиденко Л. М., Субботович Ю. Л.* Бюджетна політика і стабільність соціально-економічного розвитку // Фінанси України, 2006. № 10. С. 3–12.

[2] *Росоляк О. Б.* Значимість конституційних принципів у правовому регулюванні бюджетної політики України // Науковий вісник КНУВС. 2007. № 6. С. 24–33.

[3] *Андрейченко О.* Нові підходи до формування дохідної бази місцевих бюджетів // Фінанси України. 2009. № 7. С. 84–87.

[4] *Бадила М. П.* Фінансове забезпечення місцевих бюджетів: сучасний стан та перспективи вдосконалення // Формування ринкових відносин в Україні. 2009. № 8. С. 35–39.

[5] *Богачов С.* Проблеми й перспективи формування місцевих бюджетів у великих містах (у світлі реформування податково-бюджетного законодавства України). URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Skhid/2011_1_sv/3.pdf (дата звернення: 12.01.2017).

[6] *Василишен М. М.* Формування місцевих бюджетів та обґрунтування міжбюджетних відносин // Фінанси України. 2001. № 7. С. 125–128.

[7] *Глущенко Ю. М.* Участь місцевих державних адміністрацій у бюджетному процесі // Держава і право. 2007. Вип. 35. С. 276–283.

[8] *Заверуха О.* Міжбюджетні відносини в Україні: проблеми правового регулювання // Право України. 2000. №9. С. 34–37.

[9] *Каун О. Б.* Концептуальні засади формування механізму міжбюджетних відносин в Україні // Фінанси України. 2006. № 6. С. 31–38.

[10] *Кириленко О. П.* Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). Київ: НІОС, 2000. 384 с.

[11] *Лазор О. Д.* Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні: монографія. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2009. 440 с.

[12] *Луніна І. О.* Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин: монографія. Київ: Наук. думка, 2006. 432 с.

Проблеми децентралізаційної реформи висвітлювалися у працях О. Бабінової[1], Ю. Ганущака[2], А. Матвієнка[3], А. Ткачука[4] та інших.

Одна з перших публікацій в Україні, присвячених бюджету участі, з'явилася у 2006 році[5], майже за десять років до його практичної реалізації в 2015 році. Останнім часом їх кількість зросла завдяки активному вивченню досвіду Польщі та підтримці громадських ініціатив у цій сфері з боку міжнародних організацій[6]. Однак більшість із них має прикладний характер — зосереджена на аналізі етапів його реалізації або на певних аспектах, наприклад, гендерних[7]. Відсутність ґрунтовних вітчизняних теоретико-методологічних досліджень цього перспективного інструмента залучення громадян до процесів прийняття рішень і зумовили актуальність даного дослідження.

---

[1] *Бабінова О. О.* Державна регіональна політика і регіональний розвиток: сучасні реалії України та європейський досвід. Київ: Фенікс, 2011. 268 с.

[2] *Ганущак Ю.* Децентралізація: проект закривається? // Дзеркало тижня. 2014. 12 грудня. URL: https://dt.ua/internal/decentralizaciya-proekt-zakrivayetsya-_.html (дата звернення: 12.01.2017).

[3] *Матвієнко А. С.* Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні: автореф. дис. … к. політ. н.: спец. 23.00.02. Київ, 2010. 23 с.; *Матвієнко А. С.* Політико-правові засади територіальної організації держави: світовий досвід і Україна: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2015. 376 с.

[4] *Ткачук А.* Децентралізація: тиск і спротив // Дзеркало тижня. 2015. 6 лютого. URL: https://dt.ua/internal/decentralizaciya-tisk-i-sprotiv-_.html (дата звернення: 12.01.2017).

[5] *Крилова О.* Участь громадськості у формуванні бюджетів в Україні: поточна практика та рекомендації щодо її розширення. Київ: Козаки, 2006. 72 с.

[6] *Клімовський Д., Гринчук Н.* Розбудова спроможності НАДУ для відкритого місцевого самоврядування. Партиципаторний бюджет. URL: http://www.nispa.org/files/publications/training/Participatory_budgetingUA.pdf (дата звернення: 12.01.2017)

[7] *Малиняк Б., Гаращенко Т.* Ґендерне бюджетування в Україні. URL: http://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/07763.pdf (дата звернення: 05.01.2017).

Для кращого розуміння цього способу залучення громадян до прийняття рішень спершу детально будуть розглянуті концептуальні засади учасницької та дорадчої демократії, які лежать в його основі, що дасть змогу дати точну дефініцію бюджету участі. Детальний аналіз зарубіжного досвіду, насамперед в країнах Європи та Північної Америки, уможливить з'ясування особливостей його запозичення, причин успіху та невдач експериментів із ним та розробку рекомендацій щодо його широкого запровадження в Україні.

Міждисциплінарний характер дослідження (розгляд політичних, правових та економічних аспектів) передбачає використання усіх чотирьох рівнів методів: загальнонаукових, міждисциплінарних, конкретно-наукових та методико-технічних.

Загальнонаукові методи складаються із двох великих груп: емпіричних та логічних. З емпіричних методів у роботі використовувалося спостереження за процесом впровадження бюджету участі в Україні та порівняння кількісних показників (дата початку, кількість осіб, які брали участь на різних етапах цієї процедури у різних містах України). Методи, засновані на логіці, включають: абстрагування (тимчасове відсторонення дослідника від другорядних, на його думку, чинників і дослідження саме тих зв'язків, що мають системний характер); класифікацію (поділ усього різноманіття прикладів бюджету участі на певні групи згідно з визначеним критерієм, що дало змогу встановити специфіку кожного з них, властивості, зв'язки та взаємозв'язки, спільне і загальне, і за допомогою цього краще зрозуміти суть даного феномена); узагальнення (логічна операція, що дає змогу знайти нове, більш широке поняття, що відображає спільність певних явищ на рівні нового знання про них); аналогію (допомагає порівнювати певні політичні феномени та політичні процеси за спрощеною процедурою); діалектичний метод (вимагає досліджувати кожен феномен у процесі його виник-

нення, розвитку і становлення з урахуванням можливості переходу однієї якості в іншу відповідно до змін в оточуючому середовищі). Методи аналізу і синтезу дають змогу виокремити складові цілого і з'ясувати особливості кожної з них, після чого отримані дані вносяться до узагальненої моделі чи бачення.

Оскільки головними передумовами для емпіричних наук є положення, що виводяться із чуттєвого досвіду, то метод індукції є одним з основних ефективних способів виведення наукових тверджень та їх обґрунтування. Він сприяє накопиченню поодиноких фактів, що описуються за допомогою тверджень, сформульованих на основі спостережень. Цей же метод дає змогу узагальнювати і обґрунтовувати ці спостереження. За його допомогою дослідник переходить від відомих фактів до формулювання теоретичних тверджень (теорій), що мають пояснити спостережувані факти. Тобто завдяки індукції, а саме вивченню реальної практики впровадження бюджету участі у різних країнах світу, можна отримати узагальнені висновки, надійність яких підтверджена кількістю проаналізованих випадків, які доповнюють відомі факти.

Міждисциплінарні підходи представлені класичними, некласичними і постнекласичними. До класичних належать порівняльний, історичний, еволюційний. Саме завдяки порівняльному методу, що передбачав зіставлення досвіду країн Латинської і Північної Америки, Європейського континенту вдалося встановити контекстуальні змінні бюджету участі, з'ясувати особливості його запозичення у різних політичних умовах та проаналізувати отримані результати.

Історичний метод використовувався для дослідження послідовності появи, еволюції та поширення інструментів участі, зокрема бюджету участі, у розвинених та молодих демократіях, щоб завдяки застосуванню екстраполяції спрогнозувати перспективи їх розвитку в майбутньому.

У рамках некласичної наукової парадигми свою ефективність підтвердив метод системного аналізу, який дав змогу розглянути сучасні демократії як складноорганізовані системи із власними саморегульованими механізмами, які здатні ефективно діяти лише за наявності внутрішньої узгодженості між елементами. За допомогою функціонального методу розглянуто бюджет не лише як основний фінансовий документ держави, а й як публічне благо, розпоряджатися яким мають право і пересічні громадяни, як предмет дорадчих обговорень, що сприяють відродженню відчуття спільності й причетності до процесу творення політики, як інститут, що має нормативно-ціннісний вимір через відповідність принципу соціальної справедливості.

Постнекласична наука дала можливість застосувати синергетичний метод, завдяки якому виявлено умови функціонування демократичних інститутів у стабільному стані та визначено флуктації, що призводять до їх дестабілізації.

З конкретно-наукових методів застосовувалися інституційний підхід та метод ситуативного аналізу. Метод текстового аналізу використано для оцінки положень про громадський бюджет, або бюджет участі, що були прийняті представницькими органами місцевих рад в Україні. У роботі активно використовувався метод дослідження випадку *(case study),* коли результати аналізу функціонування бюджету участі у конкретному місті чи країні використовувалися для формулювання узагальнень про цей інструмент прямої та дорадчої демократії.

Завдяки такій методологічній базі буде перевірено авторську гіпотезу про те, що у сучасній державі участь громадян стає однією з провідних демократичних практик, яка дає можливість органам публічної влади краще реагувати на потреби людей та давати адекватні відповіді на зовнішні виклики. Більше того, сфера залучення громадян до процесу прийняття рішень поступово розширюється, про що свідчать

експерименти з Громадською Асамблеєю Британської Колумбії, що вирішувала проблему впровадження нової виборчої системи, народною конституцією в Ісландії та значне поширення бюджету участі на всіх континентах, що дає змогу мешканцям приймати рішення з фінансових питань.

Перші розділи монографії присвячені аналізу передумов виникнення бюджету участі, зокрема еволюції учасницьких практик у політичному процесі та їх теоретичне обгрунтування в концепціях учасницької та дорадчої демократії. У третьому та четвертому розділах розглянуто суть цього інструмента участі, його форми та значення для демократичних процесів, суперечності, зумовлені його природою. П'ятий та шостий розділи присвячено вивченню відповідно зарубіжного та українського досвіду впровадження бюджету участі.

Розділ 1
Теоретико-методологічні підходи до дослідження політичної участі та її форм

У найзагальнішому плані політична участь визначається як індивідуальні або групові дії з метою впливу на владу будь-якого рівня. Сучасні концепції політичної участі розглядають її як складне, багатовимірне явище, що включає найширший набір способів, пов'язаних зі здійсненням політичного впливу, і вивчають залежність її форм і ступенів активності від психологічного, соціального, економічного, культурно-історичного та інших чинників.

Категорія політичної участі відіграє значну роль у теоретичному аналізі й практичних підходах до дослідження політичних процесів. Так, участь виступає найважливішим критерієм у поширених у політичній науці підходах до демократії — учасницькому (акцентує увагу на необхідності максимально широкої участі громадян у політиці як передумови «істинної демократії») й елітистському (відстоює ідею обмеження участі широких мас у політиці, у тому числі за допомогою представництва через обраних представників, що створює умови для формування демократичної еліти, яка володіє необхідними знаннями і навичками для управління державою). Відповідно політична участь виступає показником демократизації.

1.1. Наукові підходи до визначення та класифікації політичної участі

Участь у політичному житті є безпосереднім показником самовизначення особистості, затребуваності та здійсненності прав, вираженням розуміння людиною свого соціального статусу і можливостей. Саме участь індивіда у політиці зрештою показує, наскільки ця сфера життя здатна служити не тільки інтересам великих соціальних груп, а й запитам і сподіванням пересічного громадянина, звичайної людини. З точки зору нормативного підходу, участь громадян має подвійну мету: освіта та розширення можливостей громадян здійснювати контроль за діяльністю обраних представників та органів публічної влади[1]. Акт участі дає змогу індивіду усвідомити власну вартість, самодостатність та посилити його ідентифікацію як громадянина[2]. Вчені довели, що громадяни, які більш досвідчені в демократії, створюють соціальний капітал[3]. Це включає формування мереж із високим рівнем довіри та інтенсивним обміном інформацією. Більше того, участь, що включає дорадчий компонент, сприяє збільшенню демократичної легітимності та прискорює формування дорадчої політичної культури[4].

Деякі вчені стверджують, що формування учасницької та дорадчої політичної культури стає дедалі важливішим. Одна з причин полягає у тому, що через постійне зростання чисельності державної бюрократії вона стає неспроможною адекватно залучати до процесу прийняття рішень усіх зацікавлених

---

[1] *Barber B. R.* Strong democracy: Participatory politics for a new age. California: University of California Press, 1984. 356 p.
[2] *King C. S., Stivers C. M.* Government is us: Public Administration in an anti-government era. Thousand Oaks. Calif.: SAGE, 1998. 224 p.
[3] *Putnam R. D.* Bowling alone: The collapse and revival of American community. New York: Touchstone, 2001. 544 p.
[4] *Habermas J.* Three normative models of democracy // Benhabib S. Democracy and difference: Contesting the boundaries of the political. Princeton: Princeton University Press, 1996. P. 21–30.

осіб та зміцнювати відносини між громадянами та їх обраними представниками[1].

Низький рівень довіри громадян до уряду є одним із показників дисфункціональних відносин між акторами, які мають владні повноваження, і тими, кого вони представляють. З огляду на сучасні тенденції зростання демократичного дефіциту деякі вчені наполягають, що участь може ослаблювати інститути представницького уряду[2]. Однак є різні види залучення громадян до політики, що відрізняються за ступенем впливу і відповідно за позитивними чи негативними наслідками для політичної системи[3].

І в історії, і в сучасному суспільному житті зустрічаються різноманітні форми політичної участі, що постійно еволюціонують. У будь-якому значущому соціально-історичному процесі, особливо перехідного типу — від монархії до республіки, від індустріального до постіндустріального економічного укладу, від авторитаризму до демократії — удосконалюються традиційні та виникають нові види політичної участі, розширюється коло осіб, які можуть брати участь у політичних процесах: від знаті на початку становлення сучасних держав до будь-якої повнолітньої особи, без огляду на її майновий статус, стать, етнічну, расову чи релігійну належність.

Проблема теоретичного осмислення участі громадян у політиці вже є традиційною для політичної науки і досить детально розглянута у працях Б. Бейбера, С. Верби, Р. Інглхарта, М. Каазе, Дж. Кіма, А. Марша[4], Л. Мілбраста,

---

[1] *Zajac G., Bruhn J. G.* The moral context of participation in planned organizational change and learning // Administration and Society. 1999. Vol. 30. № 6. P. 706–733.

[2] *Lynn L. E.* Democracy's «unforgivable sin» // Administration and Society. 2002. Vol. 34. № 4. P. 447–454.

[3] *Sirianni C.* Investing in democracy: Engaging citizens in collaborative governance. Brookings: Brookings Institution Press, 2009. P. 39–65.

[4] *Marsh A., Kaase M.* Political action: A theoretical perspective / Barnes S. H., Kaase M. Political action. London: Sage publication, 1979. P. 3–56.

Н. Ная, Дж. Найджела, П. Норріс, К. Пейтман[1], Дж. Теорелля, які заклали теоретико-методологічний та емпіричний фундамент дослідження концепції політичної участі.

У першому масштабному дослідженні політичної участі в США, проведеному С. Вербою і Н. Наєм, участь визначалася як «дії окремо взятих громадян, спрямовані на здійснення впливу на склад уряду і (або) на кроки, що здійснюються урядом»[2]. У своїй праці вони також згадали важливість майнового цензу: «Політична участь є переважно діяльністю більш багатих, краще освічених громадян з характером діяльності, що має вищий статус, тобто тих, хто потребує соціальних благ у результаті політичної участі меншою мірою, ніж ті, що і так мають переваги у соціальному та економічному плані»[3]. Згодом вони уточнили своє визначення, сформулювавши його як «законні дії окремих громадян, більшою або меншою мірою прямо спрямовані на те, щоб вплинути на вибір державних управлінців та / або на їх дії»[4].

Відомий американський політолог Дж. Найджел визначає політичну участь як дії, за допомогою яких рядові члени будь-якої політичної системи впливають або намагаються впливати на результати її діяльності[5]. У цьому сенсі участь у політиці розуміється як один із засобів, що використовуються людиною для досягнення власних, індивідуально усвідомлених цілей. Причому дана форма реалізації особистих потреб розвивається в процесі взаємодії індивіда з органами публічної влади, іншими політичними інститутами та організаціями.

---

[1] *Pateman C.* Participartion and democratic theory. Cambridge: Cambridge University Press, 1976. 132 p.
[2] *Verba S., Nie N. H.* Participation in America. Chicago (IL): University of Chicago Press, 1972. P. 2.
[3] Ibid. P. 150.
[4] *Verba S., Nie N. H., Kim Jae-on*. Participation and political equality: A seven-nation comparison. Cambridge: Cambridge University Press, 1979. P. 1.
[5] *Nagel J. N.* Participation. Englewood Cliffs. New York: Prentice-Hall, 1987. P. 1–3.

На думку М. Каазе та А. Марша, політична участь пов'язана також із можливостями громадян впливати не лише на уряд, а й на політичну систему загалом. Це «вільна активність громадян, орієнтована на прямий чи опосередкований вплив на ухвалення тих чи інших варіантів та альтернатив на різних рівнях політичної системи»[6]. Відповідно участь у політиці є насамперед системою усвідомлених дій заради досягнення певної мети. При цьому вони допускають і використання нетрадиційних форм участі, що дає змогу значно розширити зміст категорії «політична участь» та досліджувати усі способи й механізми впливу громадян на перебіг політичних процесів. Таке широке визначення охоплює будь-яку діяльність, до якої добровільно вдаються громадяни заради впливу на процес прийняття рішень на різних рівнях політичної системи. За такого підходу до уваги не беруться спосіб дій і статус суб'єктів політичної участі, їх належність до державних чи приватних структур, наявність формального членства тощо.

Проблематика політичної участі досить детально досліджувалася й українськими науковцями. Так, Н. Дембицька вважає, що поняття політичної участі є формою залучення особистості до політики[7]. Також дослідниця виділяє два рівні залучення: 1) інструментальний, на якому мотивами участі є професійна стабільність, гарантії певного соціального статусу, належність до політичної влади як спосіб соціального самоствердження особистості; 2) ціннісно орієнтований, на якому мотивом є цінності, сформовані різними соціальними

[6] *Marsh A., Kaase M.* Political action: A theoretical perspective // Barnes S. H., Kaase M. Political action. London: Sage publication, 1979. P. 28.

[7] *Дембицька Н. М.* До розробки понятійного апарату теорії політичної соціалізації // Соціально-психологічний вимір демократичних перетворень в Україні / за ред. Максименко С. Д., Циби В. Т., Шайгородського Ю. М. та ін. Київ: Український центр політичного менеджменту, 2003. С. 145–158.

групами у процесі усвідомлення ними своїх інтересів і переваг.

На думку Л. Угрин, політична участь є поняттям, що «визначає міру залучення громадян до процесів політичного життя, будь-які вияви та форми активності, дії, через які громадяни намагаються впливати на уряд, владні інститути, на результати функціонування політичної системи загалом»[1].

У свою чергу, І. Алєксєєнко тлумачить політичну участь як рівень залучення громадян до політики — «наскільки задіяні громадяни у різних політичних процесах», що реалізується у вербально-емоційній та інструментальній формах[2]. Емоційна форма характеризується рівнем загального інтересу громадян до політичних процесів, ступенем поінформованості, залученості або відчуження від політичної сфери суспільного життя. Інструментальна форма передбачає активну діяльність громадян, спрямовану насамперед на представництво і захист інтересів громадян на всіх рівнях державного управління.

Відома дослідниця учасницьких практик Н. Ротар пропонує розуміти під участю дії політичних суб'єктів з реалізації своїх суспільно-політичних інтересів, завдяки яким реалізується основна функція політичної системи — виявлення, формування і вираження інтересів громадян[3]. На її думку, участь є одним з якісних критеріїв політичної системи, характеризує наслідки взаємодії політичних інститутів, соціально-економічних інтересів і сил, національних традицій та типу політичної культури. При цьому політична участь, її інтенсивність та наслідки підкреслюють і одночасно визначають про-

[1] *Кухта Б., Романюк А., Старицька Л., Угрин Л., Краківський О., Ткаченко Г.* Політична наука. Словник: категорії, поняття і терміни. Львів: Кальварія, 2003. С. 455.

[2] *Алєксєєнко І.* Політична участь: здобутки, проблеми, перспективи // Вісник УАДУ. 2004. № 4. С. 268.

[3] *Ротар Н.* Участь політична // Політична енциклопедія / редкол.: Ю. Левенець, Ю. Шаповал та ін. Київ: Парламентське видавництво, 2011. С. 742.

цесуально-функціональні характеристики й особливості політичної системи та специфіку політичного режиму. Н. Ротар слушно відзначає, що рівень активності політичної діяльності визначається високими показниками суб'єктивної впевненості в ефективності власної участі; почуттям громадянської відповідальності, тобто розуміння важливості активної участі кожної людини у життєдіяльності суспільства; довірою, яку громадяни відчувають один до одного та до інститутів держави і місцевого управління; членством громадян у різних організаціях, пов'язаних з функціями артикуляції та акумулювання суспільних інтересів.

На нашу думку, з огляду на різноманітність сучасних практик участі її доцільно визначити як добровільну діяльність пересічних громадян, спрямовану прямо чи опосередковано на отримання політичних результатів на усіх рівнях державного управління[1]. «Добровільність» означає як відсутність примусу, так і отримання фінансових або інших матеріальних вигод за свою участь, «пересічні громадяни» не обов'язково є членами інституціоналізованих організацій (політичних партій, зареєстрованих громадських об'єднань тощо), а «політичні результати» стосуються розподілу публічних благ чи отримання певного статусу поза рамками родини чи робочого місця.

Завдяки інструментальному ставленню до політики індивідуальна участь характеризує тільки конкретні форми практичних дій людини незалежно від їх мотивації або умов здійснення[2]. Іншими словами, до участі можна віднести тільки дії індивідів у сфері політики. Здійснюючи такі дії, індивід переступає поріг того умоглядного ставлення до політичних подій, яке виражається в емоціях, оцінках, судженнях та

[1] *Іщейкін К. Є.* Причини та наслідки впровадження механізмів участі // Гілея. 2018. Вип. 129. С. 264–267.
[2] *Мельвиль А. Ю.* Категории политической науки. Москва: Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД РФ, «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН). 2002. С. 336.

інших суто ідеальних реакціях. У цьому сенсі політична участь постає як якісно інший, практичний рівень включеності індивіда в політичне життя, що змушує його здійснювати конкретні вчинки.

Водночас деякі форми пасивного ставлення індивіда до політичних процесів, зокрема абсентеїзм (неучасть у виборах), неоднозначно оцінюються політологами. Одні з них, як, наприклад, Р. Хіггінс, називаючи політичну інертність і пасивність громадян (поряд з перенаселенням, голодом, нестачею ресурсів і деякими іншими негативними явищами) «основним ворогом» людства, виключають її з політичної участі. В свою чергу, такі дослідники, як С. Верба та Л. Пай, через масовість фактів такого характеру розцінюють їх як одну з форм діяльнісного ставлення індивідів до політики.

Серед практичних дій людей політичною участю можуть бути визнані тільки цілеспрямовані вчинки, тобто ті дії, які спеціально і свідомо проектуються і здійснюються ними в політичному просторі. Інакше кажучи, до політичної участі належать лише власне політичні дії, а не вчинки, які можуть викликати політичні наслідки. Наприклад, свідомо спланований прихід на мітинг може бути кваліфікований як політична участь індивіда, а його випадкова поява там — не може. Або якщо громадянин спеціально інформує посадову особу, то це може розглядатися як форма його політичної участі; якщо ж ці відомості він передасть органам публічної влади мимовільно, наприклад, у ході випадкової розмови з відповідальними особами, то в такому випадку їх бесіда не може бути віднесена до форм політичної участі даного громадянина.

Практичні й цілеспрямовані форми політичної участі розрізняються за масштабністю й інтенсивністю. Так, індивід може брати участь у вирішенні місцевих або загальнонаціональних питань, займатися постійною активною діяльністю з організації виборчих кампаній, а може спорадично брати

участь у виборах, що свідчитиме про різні за значущістю й інтенсивністю форми його політичної участі.

Безпосередньо характеризуючи вчинки індивіда, політична участь дає опосередковану оцінку і самій політичній системі, тобто зовнішньому середовищу, що сприяє або перешкоджає політичній діяльності громадян. Так, в одних політичних системах індивід має можливість практично реагувати на рішення влади, що його стосуються, вчиняти ті чи інші дії, реагуючи на ситуацію в державі, а в інших те ж прагнення діяти наражається на жорсткість і непристосованість політичних структур до адекватної реакції на такого роду прагнення індивідів. Наприклад, у багатьох демократичних країнах досить поширені судові процеси, в яких пересічні громадяни оскаржують дії державних структур. У той же час у тоталітарних і деспотичних державах неможливі не лише індивідуальні, а й групові форми політичної участі людини (у вигляді діяльності партій, суспільно-політичних рухів). Відтак різноманітність форм політичної участі значною мірою визначається наявністю умов і розвиненістю структур, здатних сприймати та реагувати на окремі запити громадян до органів державної влади.

Участь громадян у політичному житті отримує різну оцінку з боку представників різних шкіл і напрямів у політології[1]. Наприклад, прихильники елітистських концепцій вважають, що участь пересічних громадян — це аномальне явище в політиці, позаяк прийняттям рішень, формуванням державної політики можуть займатися на постійній, професійній основі лише певні особи, які мають необхідну освіту і навички. У цьому сенсі залучення широких соціальних груп або ж значної кількості індивідів у політику вважається небажаним і загрозливим для стабільності функціонування політичної системи. Прихильники ж поглядів французького просвітника Ж.-Ж. Руссо, марксистського вчення, демократії участі

[1] *Мельвиль А. Ю.* Категории политической науки. С. 337.

та деяких інших течій виходять з того, що єдино виправданою нормою політичного життя є постійне виконання всіма громадянами функцій з управління справами держави і суспільства.

Представники елітистського підходу на чолі з Й. Шумпетером вважають, що керівники і підлеглі виконують різні функції: якщо елітарні кола повинні мати належну компетенцію для професійного управління державою, то пересічні громадяни мають задовольнятися «символічними» формами участі, насамперед голосуванням. Як слушно зазначала К. Пейтман, «єдиним способом участі, доступним для громадян... є голосування за лідерів і дискусії»[1]. Оскільки, на думку багатьох прихильників таких поглядів, складність реальних політичних проблем і конфліктів настільки висока, що включення в їх обговорення маси некваліфікованих осіб тільки ускладнить ситуацію, то більш оптимально домагатися «поверхового залучення» громадян у політику. В іншому випадку, з їх точки зору, зайва активність населення і залучення в процес прийняття рішень загрожують стабільності системи влади, а в найгіршому випадку може сформуватися охлократія.

На практиці більшість громадян не мають ні часу, ні коштів, ні можливостей для постійної участі у політиці. Політика для них — це сфера життя, куди вони добровільно вступають лише в тих випадках, коли не можуть досягнути своїх цілей іншими шляхами. Тому її не можна вважати сферою саморозвитку індивіда, а слід розглядати як арену жорсткої конкурентної діяльності, де правила поведінки нерідко суперечать законам і моральним нормам. Фактично участь у політиці є формою критичної соціальної поведінки громадян.

Водночас нерозривний зв'язок політики із життєво важливими для індивіда інтересами свідчить, що небезпечними є

[1] *Pateman C.* Participation and democratic theory. P.5.

як надмірна активність у політиці, так і відчуження від неї[1]. Це може призвести або до штучної політизації суспільного життя і зростання рівня конфліктогенності, або — через відсутність у людей навичок пошуку компромісів, ведення дискусій про проблеми суспільства — до встановлення конфронтаційного стилю політичної конкуренції, наростання екстремізму та радикалізму в суспільному житті.

Ступінь і характер включення особистості в політичне життя безпосередньо визначаються значущими для неї причинами, факторами участі. Розуміння чинників політичної участі відіграє принципово важливу роль у тлумаченні її природи і ролі індивіда в політиці. У найзагальнішому плані чинники політичної участі традиційно розглядаються через два глобальних механізми: 1) примус, який акцентує увагу на дію зовнішніх щодо індивіда сил, у тому числі на розумність влади і обмеження необхідних для самостійної участі у політиці властивостей індивіда (Т. Гоббс); 2) інтерес, що орієнтується на внутрішні мотиви дії індивіда і складну структуру особистості (А. Сміт, Г. Спенсер)[2].

Так, у XIX столітті основна увага приділялася надособистісним, об'єктивним чинникам, наприклад, наявності інститутів, певних соціально-економічних умов життя людей, духовній атмосфері суспільства та іншим аналогічним показникам, які повинні дати вичерпну відповідь на питання про те, що змушує людину вступити у відносини з органами публічної влади. У своїх крайніх формах ця соціальна детермінація розчиняла особистість у суспільних відносинах, робила її виконавцем волі класу, нації, держави.

У XX столітті, поряд із визнанням певного значення суспільних норм та інститутів, основний акцент робиться головним чином на суб'єктивних чинниках, на характеристиках індивідуальних поглядів, психологічних станах конкретних

[1] *Мельвиль А. Ю.* Категории политической науки. С. 338.
[2] Там само. С. 339.

осіб, нарешті, на культурних традиціях і звичаях населення. Склалася навіть парадигма автономної людини, що ґрунтувалася на визнанні невідповідності між публічними нормами, інститутами та мотиваціями конкретної особистості, що до певної міри обумовлює неспроможність науки адекватно розкривати справжні причини політичної участі особистості. Така гіперболізація індивідуального чинника перетворює політику на сукупність спорадичних, випадкових вчинків особистості.

У сучасній політичній думці прийнято розрізняти передумови і чинники (безпосередні причини, що зумовлюють дії індивіда) політичної участі. До перших належать матеріальні, політико-правові, соціокультурні та інформаційні відносини і структури, що створюють простір для різних проявів індивідуальної активності. Саме в ньому формуються основні причини: макро- (здатність держави до примусу, добробут, стать, вік, професія людини) і мікрочинники (культурно-освітній рівень людини, релігійна належність, психологічний тип) політичної участі. Кожен чинник здатен суттєво впливати на ті чи інші форми політичної участі людей залежно від часових і просторових умов їх життя.

Великого значення надається психологічним станам особистості. Це, наприклад, відчуття загрози своєму суспільному становищу (Г. Лассуелл); раціональне усвідомлення своїх інтересів і здобуття нового статусу (А. Лейн); прагнення життєвого успіху і суспільного визнання (Е. Доунс); розуміння громадського обов'язку і реалізації власних прав, інстинкт самозбереження тощо.

Не останню роль відіграють і соціально-економічні чинники. Низка соціологічних досліджень демонструють: чим багатше, заможніше суспільство, тим більше воно відкрите до демократії і сприяє ширшій і активнішій участі громадян у політичному житті. Більш освічені громадяни частіше за інших схильні до участі у політичному житті, у них сильніше

розвинене сприйняття ефективності своєї участі, і чим більший у таких людей доступ до інформації, тим ймовірніше, що вони будуть політично активними.

Теорії соціального навчання виявили потенційно важливу роль культурних факторів у визначенні політичної участі. Громадяни засвоюють із політичної культури, як результату їх соціалізації, певні цінності, а це, в свою чергу, впливає на політичну участь. Із цієї точки зору, індивідуальні форми політичної участі є результатом накопиченого індивідом демократичного досвіду.

Як ресурсна теорія, що підкреслює роль матеріальних чинників, так і теорії соціального навчання дають змогу сформулювати низку важливих висновків щодо політичної участі. У ресурсній моделі рівень участі залежить від соціально-економічного статусу електорату, тому економічно нерозвинене суспільство або таке, де значна частина населення має низький соціально-економічний статус, не зможе забезпечувати рівень політичної участі, достатній для підтримки демократичних процедур. Більше того, ця модель передбачає, що можливості підвищити політичну участь значною мірою залежать від поліпшення соціально-економічних умов. Модель соціального навчання, навпаки, передбачає, що участь є наслідком певних цінностей, засвоєних із політичної культури. У свою чергу, сприйняття цих цінностей являє собою тривалий процес, і зміни трапляються лише протягом тривалого періоду політичної стабільності.

Деякі політологи, наприклад, С. Хантінгтон[1] і С. Ліпсет[2], уточнюють, що тип політичної участі залежить від характеру політичного режиму. Наприклад, протилежністю «нормальній», властивій демократичному устрою автономній та добро-

[1] *Huntington S.* Political development and political decay / Vig N. J., Stiefbold R. P. Politics in advanced nations: Modernization, development and contemporary change. New York: Prentice Hall, 1974. P. 421–498.
[2] *Lipset S. M.* Political man: The social bases of politics. New York: Forgotten Books, 1960. 432 p.

вільній участі виступає примусова, мобілізована участь, властива тоталітарним режимам, які прагнуть до символічного залучення мас у політичні видовища для імітації своєї громадської підтримки.

У свою чергу, У. Ді Франчейско і Ц. Гітелман запропонували розрізняти символічну участь (наприклад, голосування) і контакти з чиновниками в умовах авторитарного режиму[1]. При цьому рівень активності у недемократичних, соціалістичних режимах на місцевому рівні був низьким, оскільки за рішення більшості дрібних проблем бралася комуністична партія. Водночас звернення до чиновників для задоволення скарг були досить поширеною формою політичної участі. Активність на місцевому рівні показує ступінь готовності індивідів взаємодіяти один з одним з метою здійснення впливу на осіб, що приймають рішення. Ця форма участі вимагає досить високого рівня кооперації та ініціативності, тому висока активність на локальному рівні характерна для зрілих демократій, де громадянське суспільство більш розвинене і складне.

Інакше кажучи, рівень політичної участі нижчий у нових демократіях, ніж у зрілих, хоча відмінності між двома групами країн незначні. Дійсно, активність під час виборчих кампаній досить схожа у двох типах демократій, а основна відмінність між ними полягає в тих формах політичної активності, які обумовлені наявністю високорозвиненого громадянського суспільства. У зв'язку із цим країни, яким в умовах соціалізму вдалося зберегти деякі елементи суспільних відносин, що існували до авторитарного режиму, краще впоралися з відновленням демократії. Більшість цих країн підтримували певний рівень розвитку громадянського суспільства під час авторитарного правління, а громадянське суспіль-

[1] *DiFranceisco W., Gitelman Z.* Soviet political culture and «covert participation» in policy implementation // American Political Science Review. 1984. Vol. 78. № 3. P. 603–621.

ство, у свою чергу, підтримувало ліберальну політичну культуру, що сильно полегшило демократичний транзит у 1990-і роки.

Тісний зв'язок участі та демократії відзначав Р. Даль, для якого остання є найкращим із можливих політичних режимів, який відповідає п'яти критеріям: 1) ефективна участь як рівні для усіх членів асоціації можливості викладення своїх поглядів на політику; 2) рівне голосування — усі голоси мають однакову силу; 3) розуміння, засноване на інформованості, — усі мають рівні можливості для ознайомлення з альтернативною інформацією; 4) контроль за порядком денним — усі беруть участь у визначенні питань, що виносяться на обговорення; 5) участь повнолітніх у житті суспільства[1].

З огляду на різноманіття змінних, або факторів, що визначають політичну участь, єдина класифікація її форм відсутня.

Найбільш поширена класифікація політичних дій за ознакою ставлення людини (громадян, соціальних груп) до існуючого політичного порядку. Так, Л. Мілбрат виділяє конвенційну (усі форми політичної дії, що дозволені законом і врегульовані законодавчими нормами — голосування, референдуми, створення політичних організацій, легальні способи вираження своєї думки) та неконвенційні форми політичної участі, заборонені законодавчо і спрямовані на руйнування політичної системи (несанкціоновані демонстрації, мітинги, заколоти, акції непокори)[2].

Хоча мета участі однозначна, методи, якими громадяни прагнуть вплинути, дуже різноманітні. Громадянин, який приєднується до політичної партії, надсилає петиції до свого обраного представника або бере участь у вуличних демонстраціях, у всіх цих випадках прагне вплинути на процес

[1] *Даль Р.* О демократии. Москва: Аспект Пресс, 2000. С. 47, 41.
[2] *Milbrath L. W., Goel M. L.* Political participation: How and why people get involved in politics. Chicago: Rand McNally, 1965. 236 p.

прийняття політичних рішень, однак різними способами. До 1960-х років політичну участь зазвичай концептуалізували в термінах голосування, партійного активізму і залучення до діяльності груп інтересів. У сукупності ці форми демократичної участі вважаються конвенціональною політичною участю. У 1960-і роки з'являються й інші форми участі, починаючи від мирних вуличних демонстрацій і закінчуючи погрозами (або навіть актами) фізичного насильства[1]. Хоча мета залишалася тією ж, ці нові методи разюче відрізнялися від традиційних і зазвичай трактувалися як неконвенційна політична участь або політичний протест. Останній є різновидом негативного впливу індивіда (групи) на сформовану в суспільстві політичну ситуацію або конкретні дії влади, що зачіпають його інтереси. До найбільш поширених джерел політичного протесту, як правило, належать: слабка прихильність громадян панівним у суспільстві цінностям, психологічна незадоволеність таким станом речей, а також відсутність належної уваги влади до поточних запитів населення. Однак політичний протест виникає не тільки там, де мають місце неефективні дії держави, а й там, де наявний той людський «матеріал», який здатний до спонтанних або усвідомлених дій, що опонують владі. Крайнім вираженням неконвенційного політичного протесту є політичний тероризм, що має за мету фізичне знищення політичних діячів, проведення силових символічних акцій відплати режиму, постійне провокування напруженої ситуації у країні.

Найбільш поширеним способом конвенційної участі є голосування. У більшості демократій голосування практикує близько половини громадян, які мають право голосу, що є прямим методом впливу на політичний процес. Незважаючи на його повсюдність у демократіях, голосування не обов'язково найбільш ефективний спосіб здійснення впливу

[1] *Barnes S. H., Kaase M.* Political action: Mass participation in five Western democracies. Beverly Hills (CA): Sage, 1979. 579 p.

на процес прийняття політичних рішень. С. Верба і Н. Най визначили ще три форми участі, крім голосування: 1) активність під час кампаній, включаючи активну участь у виборчих кампаніях; 2) активність на локальному рівні, пов'язана з участю в організаціях місцевих громад; 3) особисті контакти з державними чиновниками з особистих або сімейних питань[1].

Голосування справляє сильний тиск на осіб, які беруть участь у прийнятті рішень, оскільки його результат визначає, яка партія приходить до влади, а отже, яка політична програма буде реалізовуватися. Однак голосування повідомляє особам, які приймають рішення, мінімальну інформацію про вимоги громадян і доступне для громадян навіть із дуже незначними ресурсами. Голосування також провокує конфлікт і має наслідки, значущі для всього суспільства.

Інші два способи участі, а саме активність у виборчих кампаніях і діяльність на місцевому рівні, можна порівняти за трьома критеріями. Ці способи можуть досить сильно впливати на осіб, які приймають рішення, та повідомляти детальну інформацію залежно від конкретних обставин. Більше того, обидва способи вимагають помірного рівня ініціативності та кооперації, а їх результат зазвичай зачіпає багатьох громадян. Четвертий метод конвенційної участі — особисті контакти з державними чиновниками з окремих питань — не має особливого впливу на осіб, які приймають рішення, за своєю суттю не є конфліктним і має наслідки лише для того, хто ініціює ці контакти.

У демократіях громадяни по-різному залучені до процесу конвенційної участі. Деякі соціальні групи справляють більший вплив на політичний процес, ніж інші, незважаючи на те, що інституційні правила і процедури задумані таким чином, щоб згладити розбіжності й дати всім рівні можливос-

[1] *Verba S., Nie N. H.* Participation in America. Chicago (IL): University of Chicago Press, 1972. 428 p.

ті. Така нерівність часто пояснювалася відмінностями у соціально-економічних ресурсах, наприклад в освіті, виді діяльності або доходах. Різний доступ до цих ресурсів визначає стиль життя, характер соціальних зв'язків і мотивацій індивідів; непрямим чином він задає різні рівні політичної участі й врешті визначає можливість пересічних громадян впливати на політику держави[1].

Друга типологія — за ступенем активності політичних суб'єктів. Прикладом є кумулятивна піраміда, запропонована Д. М. Меммі. Кумулятивний ефект проявляється у тому, що перехід до вищого рівня політичної участі означає прирощення політичної активності, коли до основних видів дій додаються нові. В основі піраміди лежать найбільш поширені види політичної дії — участь в обговореннях і дискусіях, що зазвичай охоплюють 20–40% громадян. Найбільш активний прошарок представлений 10–30% виборців, які демонструють свою належність до політичної партії чи організації і орієнтовані на колективні дії. Далі йдуть учасники мітингів та політичних заходів, що становлять близько 10%. Активні учасники виборчих кампаній — 2–4% громадян. На верхівці піраміди 1% громадян, які безпосередньо займаються управлінням державою[2].

В свою чергу, Дж. Найджел запропонував типологію політичної діяльності за характером стимулів: зовнішніх або внутрішніх, що спонукають до участі[3]. Відповідно виділяються: автономна політична участь, в основі якої внутрішні мотиви (інтереси, потреби), що спонукають їх добровільно відстоювати, та мобілізаційна політична участь, яка на відміну від першої відбувається під впливом зовнішніх стимулів — адмі-

---

[1] *Brady H. E., Verba S., Schlozman K. L.* Beyond SES: A resource model of political participation // Review American Political Science. 1995. Vol. 89. № 2. P. 271–294.
[2] *Memmi D.* L'Engagement politique // Traite de science politique. Paris: Presses Universittaires de France, 1985. P. 331.
[3] *Nagel J. H.* Participation. P. 53–54.

ністративного примусу, санкцій, обмеження прав, розпуску партій.

Інший американський учений А. Мілберт поділяє форми політичної участі на: активні (керівництво державними установами і партійними організаціями, діяльність кандидатів до представницьких органів влади, організація передвиборчих кампаній); проміжні (участь у політичних зборах, підтримка партій грошовими пожертвами, контакти з офіційними особами та політичними лідерами); спостереження (носіння на демонстраціях транспарантів, спроби залучити громадян до дискусій тощо) та апатичне ставлення громадян до політики.

Залежно від ступеня усвідомлення і свободи індивіда виділяють три основних види політичної участі:

1) невільний і неусвідомлений — спонтанний вольовий імпульс, слідування звичаю чи примусу;

2) свідомий, але невільний — індивід керується осмисленою потребою слідувати жорстким нормам і регламентам;

3) свідомий і вільний — особа здатна раціоналізувати власні потреби, здійснити вибір і тим самим розширити межі своїх можливостей у багатовимірному та мінливому політичному світі.

Що стосується мотивів політичної участі, то їх можна поділити на три групи:

1) інструментально-раціональні (участь розглядається як діяльність, спрямована на забезпечення і захист інтересів акторів політики), які зустрічаються найчастіше;

2) освітньо-розвиткові (сприяють загальному розвитку громадян шляхом набуття знань про політику, функціонування політичної системи тощо);

3) комунітаристський (участь зумовлена морально-етичними причинами, насамперед уявленнями про загальне благо і необхідність його підтримки тощо).

В основу своєї типологізації форм політичної дії В. Лем'є поклав форми партійної участі[1]. Вважаючи, що партія відіграє провідну роль у житті сучасної демократії, він виділив чотири форми партійної лояльності:

1) клієнтизм — між лідером партії та пересічними громадянами на основі патрон-клієнтських відносин. Іншими словами, громадяни-клієнти голосують за лідера партії (патрона) чи надають йому матеріальну підтримку в обмін на певні блага чи вирішення соціально-економічних питань;

2) активістська — базується на схожості ідеологічних поглядів індивіда та партії, що передбачає його участь у партійній діяльності для отримання голосів на виборах, розширення впливу партії, її приходу до влади;

3) підтримка думок — особлива форма участі, що застосовується в ході соціологічних опитувань, коли індивід висловлює готовність голосувати за дану партію, хоча не впевнений, що прийде на вибори;

4) вірні прихильники, які постійно голосують за певну партію. До них належать як активісти, так і просто прихильники. Однак вони обов'язково голосують за цю партію.

Виділяються такі підвиди політичної участі: 1) автономна (має добровільний характер і раціональну мотивацію, підкріплену розвиненими уявленнями про політику) або мобілізована (досягається засобами маніпулювання або має неполітичну мотивацію, наприклад, примус, насильство, страх, економічні, інші санкції); 2) індивідуальна або колективна (масова); 3) активна чи пасивна; 4) легальна (відповідає встановленому законом порядку) або нелегальна (порушує закони і традиції, наприклад, політичний тероризм, заборонені органами державної влади акції протесту); 5) традиційна (орієнтована на підтримку політичної спадкоємності й ста-

[1] *Lemieux V.* La Participation et les parties politiques // Godbout J. T. La Participation politique. Quebec: Institut quebecois de recherche sur la culture, 1991. P. 41–55.

більності) або інноваційна (націлена на зміни, розвиток); 6) постійна (характерна для політиків і професійних політичних активістів) або епізодична (обмежується голосуванням).

Що стосується першого типу, то різновиди автономної політичної участі демонструють дії, до яких індивід вдається, по-перше, самостійно, звертаючись до політичних форм захисту своїх інтересів; по-друге, на власний розсуд вибираючи форми і канали прояву своєї активності. У цьому сенсі політична участь найбільш повно відповідає своїй природі й сутності як інструмента вирішення індивідуальних проблем. У свою чергу, мобілізаційна участь характеризує ті форми залучення індивіда в політику, які походять від влади, держави, органів примусу, котрі створюють умови для втягування особистості в політичні відносини всупереч її волі. У такому випадку політична участь не є тим інструментом, за допомогою якого люди хочуть вплинути «на уряд таким чином, щоб він вживав бажаних для них заходів»[1]. Тобто індивід включається в політичне життя, стаючи заручником волі лідерів, влади, їх мистецтва маніпулювати людьми.

Участь можна розглядати за такими групами показників:

1) ступінь формалізації: інституціоналізована (голосування, участь у діяльності партії) і неінституціоналізована (масові заворушення, не визнані законом угруповання з політичними цілями тощо);

2) за масштабом: місцевий або загальнонаціональний характер.

Можливі й інші варіанти типологізації. У будь-якому випадку категорія політичної участі має задовольняти низку умов: по-перше, це має бути конкретний політичний акт, включаючи його словесне (вербальне) вираження; по-друге, добровільність, за винятком окремих випадків (тобто не йдеться про сплату податків, військовий обов'язок); по-третє, реальність — наявність в індивіда справжнього вибору.

[1] *Verba S., Nie N.* Participation in America. P. 145.

1.2. Особливості концептуалізації політичної участі на сучасному етапі

Класичною теорією політичної активності визнана так звана базова модель участі, розроблена С. Вербою і Н. Наєм. Як базові чинники політичної активності ці політологи розглядають соціально-демографічні характеристики населення. На цій основі Г. Алмонд і С. Верба свою відому модель політичної культури побудували на основі характеристик участі, виділивши три її види[1]:

I) парокіальна (*parochial* — провінційна або традиційна) культура, що складається у суспільстві, де політичні функції й ролі ще не відділилися від економічних і релігійних функцій і ролей;

II) підданська *(subject),* яка складається за наявності диференційованих політичних функцій, ролей та інститутів, характеризується пасивним ставленням до політичної системи з боку підданих (громадян). Останніх цікавлять лише практичні результати діяльності уряду, насамперед ті, що безпосередньо стосуються їх щоденного життя;

III) учасницька (громадянська), для якої характерні високий рівень інтересу громадян до політики, інформованість про політичне життя суспільства, активна участь у ньому.

Окрім цих чистих типів, можливі змішані або перехідні форми участі, наприклад підданськo-учасницька, для якої характерне поєднання досить високих вимог (суб'єктивних або об'єктивних) до політичної особи, які суттєво обмежують її можливості.

У свою чергу, Р. Далтон виділив три підходи до політичної культури: 1) теорія громадянської культури, розглянута вище; 2) теорія Г. Екстайна про владу і культуру, яка має особливе значення для розуміння сучасних проблем, оскільки її

[1] *Алмонд Г., Верба С.* Гражданская культура и стабильность демократии // Полис. 1992. № 4. С. 122–134.

автор один із небагатьох теоретиків, який звернувся до динамічного аспекту культури і ролі культури у процесах політичних змін; 3) концепція А. Вільдавскі, побудована на чотирьох стилях життя, визначених на основі «управлінської решітки» Д. Мак-Грегора[1].

Іншою загальновизнаною концептуальною схемою є когнітивна модель участі, заснована на врахуванні внутрішнього світу, суб'єктивного уявлення про зовнішню реальність, якими люди керуються по-різному: для одних це спосіб уникнути впливу зовнішнього середовища, для інших — інструмент, що допомагає організувати більш-менш масштабну активність.

Ще однією фундаментальною концепцією політичної участі є ціннісна модель, для якої набір певних цінностей (наприклад, постматеріальних, за визначенням Р. Інглхарта) впливає на ступінь залучення у політичні процеси. Р. Інглхарт виходить з того, що у другій половині XX століття, особливо в 1970-1980-і роки, у розвинених промислових країнах, більшість із яких перебувають у сфері поширення протестантської культури, почався процес культурних змін, пов'язаний з переходом від модернізації до постмодернзіації, і від індустріалізму до постіндустріалізму. «Виникнення розвиненого індустріального суспільства веде до другого фундаментального зсуву в базових цінностях — переходу від інструментальної раціональності, характерної для індустріального суспільства, до зростаючого акценту на індивідуальне самовираження»[2]. За цим індивідуальним самовираженням стоїть нова система цінностей — цінності самовираження, які прийшли у розвиненому індустріальному суспільстві на зміну цінностям виживання. На думку вченого, безпрецедентне

[1] *Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р.* Сравнительная политология сегодня. Мировой обзор. Москва: Аспект Пресс, 2002. С. 330.
[2] *Inglehart R., Welzel C.* Modernization, cultural change and democracy: human development sequence. New York: Cambridge University Press, 2005. 344 p.

процвітання і економічна безпека, тривалий мир, в умовах якого формувалися повоєнні покоління у цих країнах, призвели до серйозних змін у ціннісних орієнтаціях цих поколінь і висунення на перший план так званих постматеріальних цінностей. У пізніших працях Р. Інглхарт відкриває нові грані постматеріальної культури, що фіксують не лише інше ставлення людей до боротьби за досягнення матеріальних благ, а й інше ставлення до політики, життя, до інших людей і самих себе: падіння поваги до влади та авторитетів (світських та церковних) та до ієрархічних організацій; прагнення до «індивідуальної автономії у прагненні до індивідуального суб'єктивного добробуту».

Має своїх прихильників і модель депривації, прихильники якої вважають, що спрямованість соціального самопочуття впливає на вибір різних форм політичної активності (наприклад, рівень незадоволення впливає на схильність до участі в протестних видах політичної активності). Крім того, важливість психологічного чинника підтверджує і низка емпіричних досліджень, згідно з якими неактивні громадяни, які фактично усуваються від будь-яких політичних дій, не мають відчуття залучення чи особистого контролю за подіями. Навпаки, активісти, які беруть участь у всіх формах діяльності, мають певні навички і психологічно включені в поточні процеси.

За останні три десятиліття з'явилася ціла низка досліджень, у яких ідеться про загрозливе зростання демократичного дефіциту, про відчуження громадян від політики у розвинених демократіях. Найбільш відомим представником такого підходу є Р. Патнем. У його книзі «Граючи в боулінг наодиниці»[1] йдеться про занепад соціального капіталу та

[1] *Putnam R.* Bowling alone: The collapse and revival of American community. New York: Simon & Schuster Ltd, 2002. 544 p.

зниження рівня політичної участі в США. На думку П. Норріс, у роботах Р. Патнема обґрунтовуються три ключові позиції[1]:

1) соціальні мережі й соціальні норми важливі для соціального співробітництва, координації та співпраці;

2) соціальний капітал важливий для демократії;

3) соціальний капітал, починаючи з другої половини XX століття, занепадає у США і, як встановили інші дослідники[2], у більшості розвинених демократій.

Відтоді багато досліджень зосередилися на вимірюванні динаміки змін соціального капіталу та обговоренні нормативних наслідків для сучасних суспільств, припускаючи правильність перших двох теоретичних припущень про наслідки для мереж і демократії. Тобто соціальний капітал впливає на те, як громадяни беруть участь у громадських справах разом з іншими громадянами, а його зменшення негативно впливає на політичну участь та загальний стан демократичних відносин.

Однак, на нашу думку, представники цього підходу дещо упереджено ставляться до низьких показників соціального капіталу в сучасних демократіях, що може свідчити, у тому числі, про його трансформацію в результаті появи нових форм громадської участі, а не про руйнування соціальних зв'язків між людьми. По-друге, існування соціального капіталу не завжди слід розглядати як безумовне публічне благо, оскільки деякі громади можуть мати досить закритий характер і негативно або навіть вороже ставитися до чужих, а також до певних особливостей індивідів (сексуальної орієнтації, етнічної чи релігійної належності). По-третє, розглядаючи соціальні норми як такі, що орієнтовані на співробітництво, прискорюють формування соціального капіталу й акти-

[1] *Norris P.* Democratic phoenix. P. 140.

[2] *Halpern D.* Social capital. Cambridge: Polity, 2005. 400 p.; *Leigh A.* Disconnected. Sydney: UNSW Press, 2010. 192 p.; *Meulemann H.* Social capital in Europe: Similarity of countries and diversity of people? Multi-level analyses of the European Social Survey 2002. Leiden: Brill, 2008. 470 p.

візують громадян, вчені ігнорують той факт, що більшість політичних обмінів за своєю суттю побудовані на конфлікті щодо ідей та конкуренції за обмежені публічні ресурси.

Р. Патнема та низку інших учених можна віднести до «школи кризи демократії»[1], що домінувала у дослідженнях соціального капіталу та політичного залучення. Її представники стверджували, що зменшення ступеня політичної участі не призупинилося у зв'язку з активним використанням інформаційно-комунікаційних технологій протягом останніх двох десятиліть. Однак далеко не всі вчені поділяли таку точку зору. Зокрема, Р. Інглхарт стверджував: «Західна публіка не стала апатичною; швидше навпаки, за останні два десятиліття вона помітно активніше залучається до різних форм політичної участі, що протистоять еліті»[2].

П. Норріс посилила це твердження, вказавши на появу нових механізмів активізації громадян, зокрема соціальні рухи та Інтернет, що призвели до фундаментального переосмислення того, як має виглядати політика. Більше того, вона стверджує, що політика лояльності (голосування за політичних агентів — політичні партії) змінюється політикою вибору — громадяни беруть, хоч і епізодичну, але активну участь у політиці для вирішення конкретних проблем[3]. Ці зміни спостерігаються і в урізноманітненні агентств (колективних організацій, що структурують політичну активність), репертуару (перелік видів діяльності, що використовується для політичного вираження) та цілей (те, на що хочуть впливати учасники)[4].

---

1 *Inglehart R., Welzel C.* Modernization, cultural change and democracy: The human development sequence. New York: Cambridge University Press, 2005. P. 122.

2 *Inglehart R.* Modernization and postmodernization: Cultural, economic and political change in 43 societies. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1997. P. 296.

3 *Norris P.* Democratic phoenix. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. P. 188.

4 Ibid. P. 223.

Твердження Р. Інглхарта та П. Норріс засвідчили радикальну зміну в природі політичного залучення: збільшення кількості соціальних та протестних рухів, їх позитивне сприйняття громадськістю та науковою спільнотою, відхід від традиційних мобілізаційних соціальних розмежувань, таких, як клас та організації (насамперед профспілки), перехід до політики, орієнтованої на вирішення певної проблеми, чому сприяли епізодичні масові кампанії, орієнтовані на досягнення конкретних короткострокових цілей (закриття атомних станцій, заборона ввезення чи продажу певних товарів тощо). Політичне залучення зростає і змінюється, тому далеко не всі дослідники політичної поведінки готові враховувати її нові прояви.

Низка дослідницьких праць[1] встановила, що громадяни, особливо молодь, які мають дедалі вищий рівень освіти, є такими ж активними і діяльними у політичному житті, як і попередні покоління, але при цьому послуговуються переважно «новими» способами. Ці нові способи частково узгоджуються із твердженням Р. Інглхарта про зростання форм політичної участі, що кидають виклик елітам, оскільки багато громадян стають дедалі скептичніше налаштованими щодо держави та її інститутів, але все ще переймаються масштабними політичними проблемами. П. Норріс назвала таких індивідів «критичними громадянами», «які твердо дотримуються демократичних цінностей, але які вважають наявні структури представницького уряду все ще бажаними»[2].

Загалом цей новий учасницький поворот кидає виклик прийнятим визначенням політичної участі. Це питання сто-

[1] *Dalton R.* The good citizen: How a younger generation is reshaping American politics. Washington, DC: CQ Press, 2009. 240 p.; *Zukin S., Keeter M., Andolina K. J., DelliCarpini M.* A new engagement: Political participation, civic life and the changing American citizen. Oxford: Oxford University Press, 2006. 272 p.

[2] *Norris P.* Critical citizens: Global support for democratic government. Oxford: Oxford University Press, 1999. P. 3.

суєтьcя того, як індивіди здійснюють участь і на чому зосереджується нова політична діяльність. Можна виділити три основні спільні характеристики у цих нових формах участі:

1) акцент на політичних цілях, що перебувають поза державою, та розвитку альтернативних чи неформальних інституційних сфер для колективної дії;

2) орієнтація радше на постійну чи епізодичну участь для досягнення певної мети, ніж на тривалу ідеологічну вірність і/або членство;

3) визнання індивідуалізації, що відіграє провідну роль у соціальній та політичній взаємодії.

Що стосується першої форми, то вона змушує замислитися про сфери чи простори, в яких відбувається політична участь. Іншими словами, політична діяльність дедалі більше орієнтується на цілі, що перебувають за межами уряду, включаючи корпоративних акторів та інших акторів громадянського суспільства. Спроможність соціальних рухів мобілізувати людські колективи та розширити вимоги свідчить про їх політичну природу, хоча учасники можуть мати власну мотивацію[1]. Формування доступних мережевих структур прискорює утвердження нових форм участі, що відходять від традиційного переліку способів залучення громадян. Відтепер участь більше не покладається на членські структури та регулярні зустрічі для мобілізації, а набуває спорадичного характеру й орієнтується на вирішення конкретної проблеми, що стосується насамперед громадян, а не певних організацій. Д. Столл та М. Ходж визнали, що епізодична, а не постійна і формалізована участь характерна для членства, призводить до швидкої мобілізації громадян у виборчій кампанії[2].

---

[1] *Balsiger P.* Making political consumers: The tactical action repertoire of a campaign for clean clothes // Social Movement Studies. 2010. Vol. 9. № 3. P. 323, 326.

[2] *Stolle D., Hooghe M.* Shifting inequalities? Patterns of exclusion and inclusion in emerging forms of political participation. Discussion paper, Social

Цей зсув до інших політичних цілей і арен чи механізмів також був пов'язаний зі змінами в самій державі. Деякі дослідники звинувачують державу в закритості, зменшенні політичного доступу та громадської участі, свідченням чого є поява нових форм, таких, як організовані державою консультації. Х. Бенг стверджує, що громадська політика цього типу обмежується самою політичною системою і новими політичними мережами й не є свідченням зрілості громадянського суспільства, зростання його впливу на органи державної влади. На його думку, механізми консультацій створюють новий вид еліти «громадян-експертів», які мають знання та інформацію, що безпосередньо передається у процес прийняття урядових рішень. А «дедалі професійніше політичне дорадництво, участь та кооперація відокремлюють громадськість від потреб пересічних громадян, що лежить в основі демократії»[1].

Таким чином, виникає суперечність між державою, що відходить від неформального регулювання залучення громадян до більш структурованого підходу, та зростанням очікувань громадян на більший вплив у вирішенні державних питань. Так, Р. Далтон прогнозує зростання участі та очікувань: «Громадяни менш ймовірно будуть пасивними суб'єктами і швидше за все вимагатимуть слова у прийнятті рішень, що впливають на їх життя. Новий стиль громадської політики відображає більш активну участь у демократичному процесі»[2].

Традиційні вчення щодо політичної участі використовують масові дослідження для визначення того, як громадяни намагаються впливати на уряд через індивідуальні акції та групове членство. Добре відомі сучасні дослідження відходять від простого протиставлення традиційного і нетрадицій-

Science Research Center Berlin (WZB), 2009. URL: http://bibliothek.wzb.eu/pdf/2009/i09-204.pdf (дата звернення: 12.01.2017).

[1] *Bang H. P.* Among everyday makers and expert citizens / Newman J. Remaking governance. Bristol: The Policy Press, 2005. P. 173.

[2] *Dalton R.* Citizen politics. Washington, DC: CQ Press, 2008. P. 9.

ного розуміння індивідуальних актів участі до розробки більш багатогранної типології, що краще відображає поточну практику участі громадян. Однак ключові дії повторюються, і наукові розвідки про те, як громадяни мобілізують ресурси для участі, все ще фокусуються на формальному політичному залученні, спрямованому на державу.

Ключовою для розуміння та переліку видів політичної участі є розробка індикаторів індивідуальної участі та групового залучення. Є три основних підходи до визначення сучасних видів участі. Перші — це дослідження, базовані на класичному формулюванні С. Верби та Н. Найя[1], які виділили чотири моделі політичної активності: голосування, участь у виборчій кампанії, прямий контакт з особами, що приймають рішення, та активність у рамках громади. Цей підхід також використовується в аналізі волонтерської діяльності США[2] та масштабному порівняльному дослідженні[3]. Відносно недавно протест став визнаватися як п'ята модель[4].

Ці моделі відрізняються щодо впливу, рівня конфлікту, зусиль громадян та ступеня співробітництва. Тобто вважається, що прямий контакт із політиком має більший політичний вплив і також вимагає більше зусиль з боку громадянина, ніж голосування. Аналогічно участь у протестах передбачає більше зусиль з боку громадянина, вищий рівень співробітництва з іншими громадянами, але також високий рівень конфлікту. Наприклад, Р. Далтон протиставляє виборчу кампанію груповій діяльності на рівні громади, припускаючи, що групова активність передбачає високий рівень публічності, що збільшує її політичний вплив[5].

---

[1] *Verba S., Nie N.* Participation in America. Chicago: University of Chicago Press, 1972. 428 p.
[2] *Verba S., Schlozman K., Brady H.* Voice and equality: Civic voluntarism in American politics. Boston: Harvard University Press, 1995. 640 p.
[3] *Verba S., Nie N., Kim J.* Participation and political equality: A seven nation comparison. Cambridge: Cambridge University Press, 1978. 394 p.
[4] *Dalton R.* Citizen politics. Washington, DC: CQ Press, 2008. P. 35.
[5] Ibid. P. 45.

Також слід брати до уваги те, наскільки повно той чи інший вид участі передає інформацію особам, які приймають рішення. Наприклад, голосування відображає партійний вибір, але також має низьку інформативність, не даючи уявлення про реальні потреби та інтереси виборців, хоча обидва способи передбачають безпосередній контакт з особами, які приймають рішення, а протестна дія, зумовлена необхідністю вирішення конкретної проблеми, краще пристосована для передачі складних ідей та інформації[1].

Другий ключовий підхід до політичної участі, розроблений у праці «Політична дія: масова участь у п'яти західних демократіях», розуміє участь як традиційні чи нетрадиційні дії і намагається включити до аналізу протестні акції, що використовувалися новими соціальними рухами наприкінці 1960-х — на початку 1970-х років[2]. Традиційні види участі були переважно формальними акціями, спрямованими на державні інститути, включаючи відповідних чиновників. Нетрадиційні акції протестної участі включають страйки, демонстрації та інші акції, що часто асоціюються з діяльністю протестних соціальних рухів. Сюди ж можна віднести й очолювані корпораціями акції щодо бойкоту певних продуктів[3]. Ця типологія часто трактується як ієрархічний підхід до участі, оскільки традиційні акції підтримують демократичні традиції та інститути, в той час як нетрадиційні акції негативно впливають на їх стабільність.

Міжнародний проект з дослідження участі у низці країн «Громадянство, залучення і демократія» (ГЗД, *Citizenship,*

---

[1] *Verba S., Schlozman K., Brady H.* Voice and equality: Civic voluntarism in American politics. P. 48.

[2] *Barnes S., Kaase M.* Political action: Mass participation in five western democracies. Beverley Hills and London: Sage Publications, 1979. 579 p.

[3] *Teorell J., Torcal M., Montero J. R.* Political participation: Mapping the terrain // van Deth J., Montero J. R., Westholm A. Citizenship and involvement in European democracies. London: Routledge, 2007. P. 334–357.

Involvement and Democracy) в Європі[1] розробив сучасну типологію п'яти моделей участі, виходячи з того, чи ці акції мали репрезентативну логіку (тобто традиційну представницьку, що таким чином підтримує наявну демократичну систему) і чи базувалися на «голосі», тобто, чи мала акція публічний характер, чи орієнтувалася на «вихід» — виражалася приватно. Це: 1) голосування (репрезентація / вихід); 2) партійна діяльність (репрезентація / голос); 3) контактування (репрезентація і екстрарепрезентація / голос); 4) роль споживача (екстрарепрезентація / вихід) і 5) протест (екстрарепрезентація /голос)[2].

Автори цієї класифікації стверджують, що їхня концептуалізація участі є важливою для розширення моделі політичної діяльності з урахуванням складності, зумовленої включенням логіки представництва (репрезентації) та публічності участі (категорії «вихід» / «голос»). Більше того, маючи додаткову модель ролі споживача, що включає пожертвування грошей, вони визначають, наскільки звичними стали ці види участі. У багатьох країнах вони є другими за популярністю після голосування[3].

Третій підхід акцентує увагу на відмінностях між індивідуальними та колективними діями[4] і обгрунтований у дослідженні британських громадян[5]. Дослідження у Великобританії вивчає реальну і потенційну схильність громадян до участі у 17 видах політичних акцій, згрупованих у три групи: індивідуальні, контактні чи колективно організовані. На

[1] *van Deth J., Montero J. R., Westholm A.* Citizenship and involvement in European democracies. London: Routledge, 2007. 496 p.
[2] *Teorell J., Torcal M., Montero J. R.* Political participation: Mapping the terrain. P. 341.
[3] Ibid. P. 343.
[4] *Pattie C., Seyd P., Whiteley P.* Citizenship in Britain: Values, participation and democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. 364 p.
[5] *Vromen A.* People try to put us down... Participatory citizenship of «GenerationX» // Australian Journal of Political Science. 2003. Vol. 38. № 1. P. 79–99.

противагу аргументам Р. Далтона, що групова громадська діяльність залишається важливою, незважаючи на спад явки на виборах та участі у виборчих кампаніях, К. Петті та його колеги стверджують, що політична участь разюче змінилася через занепад традиційної лояльності та зменшення ролі профспілок: традиційна представницька, колективно організована політика поступово заміщується індивідуальною політикою споживача[1]. Цей висновок важливий для розуміння соціального характеру політичної поведінки. Якщо раніше значна частка політичної діяльності робітничого класу скеровувалася у потрібному напрямі через професійні спілки та робітничі (лейбористські) партії, то тепер дедалі більш очевидною стає тенденція до індивідуалізації політичної участі, що особливо помітно, коли йдеться про представників середнього класу.

Це вказує на суперечність, підмічену П. Норрісом, між політикою лояльності та переходом до політики вибору, і те, яким чином вона змінила тих, хто має політичний голос. Учені все ще ведуть дискусії щодо того, як найкраще концептуалізувати залучення громадян у колективну, групову діяльність, оскільки сучасна практика не відповідає традиційному підходу, заснованому на формальному членстві в структурах (що характерно для профспілок та політичних партій), а неструктурована чи епізодична природа цієї форми участі ускладнює її оцінку на часовому відтинку та проведення порівняльних досліджень у різних країнах.

Хоча для більшості дослідників політичної участі мобілізаційні організації, такі, як партії, профспілки та церкви, уже не є пріоритетом для розуміння феномена участі, вони все ще більше покладаються на операціоналізовану концепцію поточного членства, ніж на спорадичну участь чи конкретні акти колективного залучення.

[1] *Pattie C., Seyd P., Whiteley P.* Citizenship in Britain: Values, participation and democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. P. 100.

Визнання отримали деякі спорадичні громадські дії, що дають можливість оцінити те, наскільки громадяни та держава готові до нових видів діяльності, таких, як робота громадського журі, громадських асамблей, акції з благоустрою території чи впровадження бюджету участі. Така участь ставить до громадян різні вимоги щодо часових затрат, наявності спеціальних знань чи навичок. Зокрема, допомога у благоустрої вимагає від громадян певної готовності до співробітництва, але ігнорує наявність певних знань чи високого рівня кваліфікації. Висування на виборну посаду, таку, як членство у шкільній раді чи місцевій раді, на думку більшості громадян, вимагає знань та досвіду, а також певних часових ресурсів, яких у більшості немає.

Дедалі більшу увагу дослідників приваблює мікрополітичний рівень політичної участі, який включає спроби впливу громадян на освіту своїх дітей, медичне обслуговування сім'ї чи покращення умов праці. Ця мікрополітична активність реалізується насамперед через особисті контакти, відносини та індивідуалізовані форми діяльності, включаючи звернення безпосередньо до професіоналів, таких, як вчителі та лікарі, чи до сім'ї, друзів та колег по роботі. Стан досліджень мікрополітичної діяльності громадян відображений і у роботі ГЗД про маломасштабну демократію, що аналізує участь в аналогічних сферах повсякденного життя[1]. Ці мережі та неформальні відносини, сформовані між людьми, залученими у ці види маломасштабних чи мікрополітичних дій, можуть також породжувати спільні соціальні норми, що є показниками соціального капіталу — довіри, взаємності та толерантності.

Розуміння та концептуалізація залучення груп також актуалізується в ході дискусій про постсоціальний капітал. Наприклад, М. Говард і Л. Джилберт на основі методології

[1] *Westholm A., Ramon Montero J., van Deth J.* Citizenship and involvement in European democracies. London: Routledge, 2007. P. 1–32.

ГЗД та досліджень у США розробили типологію для визначення нового рівня залучення громадян у групах, запропонувавши ієрархію неактивних (не входять до складу жодної групи), пасивних (лише членство чи пожертвування), активних (волонтери чи учасники груп) чи надзвичайно активних громадян (волонтери і учасники різних організацій, які є їх членами і надають фінансову допомогу)[1].

Ця типологія оцінює рівень взаємодії між громадянами, а не узагальнює кількість організацій, членами яких є індивіди. Критика формального підходу, орієнтованого на членство в організаціях, дає змогу відділити громадян, які роблять лише пожертвування, від тих, які беруть активну участь у групових акціях та займаються волонтерством[2].

Подальшим ускладненням розуміння участі є підхід, що вивчає те, як асоціації та групи тиску, котрі, як очікується, агрегують погляди громадян для осіб, які приймають рішення, стали професійними та більше не дають можливості своїм членам для проведення демократичних дискусій[3]. Наприклад, багато сучасних екологічних груп критикуються за те, що вони мають недемократичне керівництво, малу кількість членів і характеризуються як «протестний бізнес на вимогу»[4].

Водночас Б. Бімбер відзначає, що тепер наявність формальних організацій не обов'язкова для організації ефективних колективних дій, а адвокаційну діяльність низки організацій громадянського суспільства, що не покладаються на традиційні типи організації, слід розуміти як «постбюрокра-

[1] *Howard M., Gilbert L.* A cross-national comparison of the internal effects of participation in voluntary organisations // Political Studies. 2008. Vol. 56. № 1. P. 17.
[2] *Morales L., Geurts P.* Associational involvement // van Deth J., Montero J. R., Westholm A. Citizenship and involvement in European democracies. London: Routledge, 2007. P. 135–157.
[3] *Skocpol T.* Diminished democracy: From membership to management in American civic life. Oklahoma: University of Oklahoma Press, 2003. 388 p.
[4] *Jordan G., Maloney W.* The protest business: Mobilizing campaign groups. Manchester: Manchester University Press, 1997. 240 p.

тичний плюралізм»[1]. Це стало можливим завдяки тому, що «технології допомагають людям сформувати колективну ідентичність та визначити спільні проблеми чи побоювання, що посилює публічне вираження нових видів приватних інтересів без традиційної групової структури»[2].

1.3. Політико-адміністративні аспекти громадянської участі

У міру зміни ціннісних установок громадян під впливом трансформації соціально-економічних відносин, формування постмодерного суспільства еволюціонували і підходи до розуміння суті й завдань державного управління у нових умовах. Очевидною стала потреба у кращому реагуванні органів публічної влади на потреби і запити громадян як на місцевому, так і загальнонаціональному рівнях, у врахуванні особливостей різних соціальних груп, ефективнішому використанні публічних коштів, чого можна було досягти лише за рахунок кращої взаємодії з тими, кому держава надає свої послуги, у тому числі через впровадження нових інструментів участі громадян[3].

Залучення громадян до процесу прийняття управлінських рішень має три характерні особливості, що викликають певні труднощі у ході реалізації на практиці. По-перше, не існує жодної усталеної форми прямої участі громадян у сучасному демократичному управлінні через значне різноманіття моделей, що використовуються у кожній державі. По-друге, громадянська участь переслідує низку цілей та відображає різноманітні ціннісні установки учасників. Основні принципи, такі, як рівність (однаковий вплив на прийняття колектив-

[1] *Bimber B., Flanagin A., Stohl C.* Reconceptualizing collective action in the contemporary media environment // Communication Theory. 2005. Vol. 15. P. 389–413.
[2] Ibid. P. 399.
[3] *Іщейкін К. Є.* Причини та наслідки впровадження механізмів участі // Гілея. 2018. Вип. 129. С. 264–267.

них рішень) та повага незалежності індивіда є надто абстрактними, щоб бути коректно відображеними у механізмах залучення громадян. До того ж участь має спрямовуватися на мінімізацію таких негативних явищ в управлінні демократичною державою, як нелегітимність, несправедливість та неефективність. По-третє, механізми прямої участі не слід розглядати єдиною можливою альтернативою інститутам представницької демократії, а лише як допоміжні складові, що посилюють демократичний характер управління.

Для кращого розуміння громадянської участі в управлінських процесах варто виділити три її ключових аспекти:

1) коло учасників. Деякі процеси є відкритими для всіх, хто хоче взяти участь, у той час як до інших запрошують лише конкретних, зазвичай колективних акторів, які представляють певні групи інтересів;

2) спосіб взаємодії між собою. У багатьох публічних зустрічах учасники просто отримують інформацію від чиновників, які розкривають та пояснюють особливості певної державної програми чи курсу. Набагато рідше відбуваються зустрічі, у ході яких громадяни представляють власну позицію, обґрунтовують свою думку, дізнаються про інтереси інших і, можливо, змінюють свою думку за результатами дорадчих дискусій;

3) характер прийнятих рішень (консультативний чи зобов'язальний). Він являє собою зв'язок між обговоренням та політикою чи публічними діями.

Коли не існує жодної канонічної форми чи інституту для прямої участі громадян у сучасних демократичних державах, тоді важливо оцінити ефективність та корисність різних видів участі. Найчастіше у літературі з демократії участі згадується драбина участі Ш. Ернштейн[1]. Вона виходить із того, що участь має значення до тієї міри, до якої «поділ влади роз-

[1] *Arnstein S.* A ladder of citizen participation // Journal of the American Institute of Planners. 1969. Vol. 35. № 4. P. 216–224.

ширює можливості незаможних громадян… бути включеними до дорадництва у майбутньому».

Запропонована модель складається з восьми рівнів, найнижчими з яких є 1) маніпулювання і 2) психотерапія. Ці дві сходинки описують рівні «неучасті», придумані для підміни справжньої участі, щоб не дати громадянам можливості брати участь у плануванні або здійсненні програм, оскільки на таких зустрічах із громадськістю чиновники, а не мешканці інформують, переконують і консультують громадян. На другій сходинці з учасниками громадських заходів проводяться сеанси групової психотерапії, завданням яких є зцілення громадян від патології (відчуття безправності й безсилля), а не усунення причин, що призводять до її появи.

Третя (інформування) і четверта (консультування) сходинки є рівнями «символічних заходів», які дозволяють незаможним слухати і мати право висловити свою думку. Якщо можновладці надають їм право рівної спільної участі, то громадяни, дійсно, можуть слухати і бути почутими. Зазвичай акцент робиться саме на односторонньому зв'язку — від чиновників до громадян, що позбавляє громадян можливості вплинути на державні програми, що стосуються їх безпосередньо. На цьому рівні у пересічних учасників немає повноважень, які б гарантували, що висловлені ними думки і побажання будуть взяті до уваги панівним класом. Найчастіше із цією метою використовуються засоби масової інформації, відповіді на запити та звернення громадян, опитування громадської думки, збори мешканців міських районів та громадські слухання. Якщо участь зводиться до цих рівнів, то немає можливості перевірити, як виконуються обіцянки, і відповідно немає впевненості, що такий стан речей зміниться.

П'ята сходинка — умиротворення — це просто вищий рівень символічних заходів, оскільки тут правила гри передбачають для незаможних право дорадчого голосу, але при цьому зберігають за можновладцями все таке ж право прий-

мати рішення. Прикладом такої участі є запрошення представників дискримінованих або маргіналізованих груп до участі в обговореннях, що покликані зафіксувати формальну готовність осіб, що приймають рішення, розширити коло учасників. Однак на практиці вони жодним чином не можуть вплинути на остаточне колективне рішення.

Починаючи з шостого щабля — партнерства — з'являються ознаки реального поділу повноважень між громадянами та представниками органів публічної влади шляхом переговорів. Відтепер вони можуть домовитися про розподіл обов'язків щодо певних питань та процедуру прийняття рішень, які можуть передбачати створення спільних керівних комітетів або планових комітетів, комісій із вирішення спірних питань тощо. Цього рівня вдається досягти за умови підзвітності місцевих активістів громадянам, яких вони представляють, або якщо певна група громадян має відповідні фінансові ресурси для оплати діяльності своїх лобістів та інших фахівців (юристів, економістів тощо). За таких умов громадяни можуть до певної міри впливати на політику органів місцевої влади або держави загалом.

Вищим рівнем є делегування повноважень, у результаті чого громадяни отримують реальні повноваження щодо реалізації певних планів чи програм. У випадку виникнення ускладнень громадяни нарівні з чиновниками можуть відстоювати свої позиції, змушувати останніх враховувати свої потреби.

Останнім, восьмим щаблем є громадський контроль, що гарантує громадянам можливість керувати програмою чи політикою, перевіряти діяльність органів публічної влади, повністю контролювати стратегічні та управлінські питання або обговорювати умови залучення третіх осіб до вирішення питань. Очевидно, що саме така форма залучення громадян викликає і найбільше критики, яка зводиться до того, що вона: підтримує відособлення; загострює суперечності між

органами виконавчої влади; вимагає значних фінансових і часових затрат; не гарантує врахування думок маргіналізованих соціальних груп; несумісна із системою оцінки за заслуги та з професіоналізмом тощо.

Класифікація Ш. Ернштейн допомагає зрозуміти ентузіазм низки активістів щодо розширення учасницької компоненти в управлінських процесах. Однак як аналітичний інструмент ця класифікація застаріла і має два важливих недоліки. По-перше, вона виходить із необхідності дедалі більшого залучення громадян до вирішення будь-яких суспільних проблем. Справді, можуть бути обставини, за яких розширення прав громадян є дуже бажаним, однак, очевидно, є інші, в яких консультативна роль є найбільш доцільною для представників громадськості, аніж повний контроль з їх боку. По-друге, з моменту публікації статті Ш. Ернштейн дослідникам участі вдалося виділити та обґрунтувати переваги і недоліки агрегативного та дорадчого процесу прийняття рішень[1]. А практикам вдалося розробити низку інструментів залучення учасників, таких, як випадковий відбір (жеребкування), модеровані зустрічі тощо, пристосованих до ведення громадських обговорень і навіть законотворчості[2].

Окрім цих багатьох способів об'єднання людей для обговорення публічних справ, особливо важливі три питання розробки моделі та обмеження форм участі: хто бере участь; як учасники спілкуються між собою та приймають рішення; яким є зв'язок між їх рішеннями, думками та державною політикою?

Слід відзначити, що реальний процес прийняття рішень часто складається з багатьох нюансів. Так, прийняття управ-

---

[1] *Cohen J.* Deliberation and democratic legitimacy / Hamlin A., Pettit P. The good polity: Normative analysis of the state. New York: Basil Blackwell, 1989. P. 17– 34; *Gutmann A., Thompson D.* Democracy and disagreement. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1996. 432 p.

[2] *Creighton J. L.* The public participation handbook: Making better decisions through citizen involvement. San Francisco: Jossey-Bass, 2005. 288 p.

лінських нормативно-правових актів передбачає, що, хоча зацікавлені актори можуть коментувати пропозиції уряду на громадських слуханнях, однак остаточне рішення приймається фаховими управлінцями на власний розсуд. Процес прийняття рішень щодо складних проектів міського розвитку часто передбачає взаємодію громадськості та органів публічної влади у різноманітних формах (громадські слухання, форуми, семінари тощо), однак на фінальних етапах участь громадян виключається для кращого вивчення, порівняння і зіставлення різних проектів фахівцями.

Основною причиною посилення участі громадян у будь-якій сфері сучасного управління є те, що чітко визначене коло осіб, які приймають рішення (зазвичай це обрані представники чи державні чиновники), перешкоджають прийняттю найбільш оптимального варіанту вирішення проблеми. Як правило, за таких умов бракує інформації з місць, спеціальних знань, ресурсів, згоди з боку інших учасників управлінських процесів, відсутність якої ускладнюватиме реалізацію навіть найкращого рішення. Тобто ключовим питанням при розробці будь-якого інструмента залучення громадян є питання про учасників та механізми їх відбору.

У найбільш загальному вигляді можна виділити п'ять підходів до селекції учасників, які дають можливість проводити ефективне обговорення і які орієнтуються на: експертів, любителів, випадкових осіб (жеребкування), репрезентативність (представництво цільової аудиторії) або добровільність (самовизначення). Переважна більшість механізмів громадської участі використовують досить ліберальні методи відбору учасників: вони відкриті для всіх, хто зголоситься брати участь. Хоча переваги відкритості й добровільності є очевидними, однак ті, хто погоджуються взятися за вирішення певної проблеми, часто є не досить репрезентативними щодо будь-якої соціальної групи чи колективу. Заможніші й краще освічені особи швидше схильні до участі, ніж ті, хто позбавле-

ний таких переваг, а також ті, хто мають особливий інтерес або переконливішу позицію[1], найчастіше є учасниками обговорень.

На розв'язання цієї проблеми спрямовані два альтернативних методи відбору учасників. Так, деякі механізми орієнтуються на набір учасників з груп, що не дуже прагнуть до участі. Наприклад, деякі ініціативи з міського розвитку використовують лідерів місцевих громад для створення враження публічності заходів у районах, де проживають малозабезпечені або представники меншин. Вибіркове залучення може відбуватися мимоволі, стимулюючи тих, хто зазвичай мало зацікавлений у політиці, до більшої активності. Деякі дискусії, орієнтовані на обговорення проблем водопостачання, є більш привабливими для незаможних верств населення, оскільки для заможних вони не стоять настільки гостро. Ті, хто мають спеціальний інтерес щодо деяких проблем (пенсіонери в обговоренні політики соціального забезпечення) можуть використовувати відкритий характер публічних слухань для того, щоб схилити присутніх на свій бік або проінформувати максимальну кількість осіб про суть певної проблеми.

Учасники, відібрані у ході жеребкування серед усього населення, є найкращою гарантією належного представництва. Не випадково, що для таких заходів, як дорадче опитування, громадське журі[2], учасники вибираються випадковим методом для максимально об'єктивного обговорення важливих питань [3].

---

[1] *Fiorina M. P.* Extreme voices: A dark side of civic engagement // *Skocpol T., Fiorina M. P.* Civic engagement in American democracy. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1999. P. 395–426.

[2] *Leib E.* Deliberative democracy in America: A proposal for a popular branch of government. University Park: Pennsylvania State University Press 2004. 168 p.

[3] *Smith G., Wales C.* Citizens' juries and deliberative democracy // Political Studies. 2000. Vol. 48. № 1. P. 51–65.

Четвертий метод передбачає включення нефахівців у публічні дискусії та прийняття рішень. Такі громадяни на добровільних засадах, без оплати, мають певний інтерес до деяких нагальних проблем і таким чином бажають присвятити певний час та зусилля для представництва і обслуговування інтересів тих, хто мають схожі інтереси чи бачення, але не бажають брати участь. Такі громадяни, які мають багато вільного часу, часто входять до різноманітних міських організацій. Нарешті, деякі управлінські процеси передбачають залучення фахівців для кращого ознайомлення із ситуацією або підтримки з боку інших органів публічної влади чи організованих груп інтересів.

Ці п'ять механізмів громадської участі розглядаються як «мініпабліки», що мають за мету збирати громадян в окремі органи для обговорення чи прийняття рішень із суспільно значущих проблем[1]. Вони протиставляються двом найбільш поширеним механізмам відбору індивідів до роботи в органах державної влади: виборам, у ході яких відбираються професійні політики, які представляють інтереси народу, та кадровій політиці державної служби, що дає змогу призначати на управлінські посади фахівців із необхідними знаннями і навичками. Ці вісім механізмів для визначення чи відбору акторів, які братимуть безпосередню участь в обговоренні чи прийнятті рішень суспільних проблем, можна розмістити на шкалі — від найбільш закритих до орієнтованих на максимальне включення.

[1] *Fung A.* Recipes for public spheres: Eight institutional design choices and their consequences // Journal of Political Philosophy. 2003. Vol. 11. № 3. P. 338–367.

Таблиця 1

Механізми відбору учасників

Більш закриті	Держава	Фахові управлінці
		Обрані представники (члени парламенту)
	Мініпабліки	Професійні актори
		Нефахівці
		Учасники за жеребом
		Відкритий, цілеспрямований відбір
Орієнтовані на максимальне включення		Учасники за самовизначенням
	Публіка	Розширена публічна сфера

Другим важливим виміром інституційного устрою механізмів участі є те, як учасники взаємодіють між собою у ході публічних дискусій чи прийняття колективного рішення. Вважається, що ця процедура має наближатися до певного дорадчого ідеалу: учасники безпосередньо взаємодіють між собою як рівні для вирішення спільних проблем. Однак переважна кількість інституціоналізованих організацій за участю громадськості не функціонують таким чином.

Можна виділити шість основних моделей комунікації та прийняття рішень у рамках учасницьких процедур (у порядку зростання інтенсивності):

1) споглядання (пасивна присутність);
2) представлення власних позицій та уподобань;
3) уточнення інтересів та уподобань учасників;
4) агрегація поглядів, позицій та перемовини;
5) дорадництво;
6) проведення технічної експертизи.

Значна кількість заходів, до яких залучається громадськість, передбачає лише мовчазну присутність громадян, які отримують інформацію про певну державну програму чи

проект, і виконують роль спостерігачів за боротьбою між політиками, активістами та групами інтересів. Більше зусиль з боку учасників вимагає висловлення своєї думки чи позиції перед аудиторією та державними чиновниками. Наступним кроком є організація дискусій таким чином, щоб дати учасникам можливість дізнатися про інтереси, уподобання інших і, можливо, змінити свої власні, пристосовуючи їх до колективного бачення. Вони заохочують учасників дізнаватися більше інформації про проблеми, оцінити переваги і недоліки альтернативних варіантів та наблизитися до певного консенсусного рішення. Зазвичай учасники обговорюють ці питання між собою (часто у малих групах), радше, ніж просто заслуховують експертів, політиків чи зацікавлених акторів.

Механізми, що використовують перші три моделі комунікації, часто не намагаються трансформувати погляди чи уподобання учасників у колективне рішення чи думку. На більшості громадських слухань чиновники розраховують лише заслухати думки учасників та дати їм оцінку в ході власних, закритих для громадян обговорень.

Однак деякі механізми справді прагнуть сформувати колективний вибір через поєднання трьох методів прийняття рішень. Найбільш поширеними з них є агрегація та перемовини. У цій моделі учасники знають, чого вони хочуть, процедура проведення обговорення трансформує їх уподобання у соціальний вибір. Такий підхід дає змогу учасникам знайти найкращу з можливих альтернатив для реалізації спільних уподобань.

Дорадчі механізми орієнтовані на те, щоб учасники засвоювали необхідний матеріал та обмінювалися баченнями, досвідом з іншими, щоб розробити спільний підхід та з'ясувати власні інтереси. Уточнюючи уподобання учасників у груповому контексті, дорадчі механізми часто використовують процедури, що прискорюють появу принципової згоди, з'ясування суті наявних суперечностей та формулювання нових варіан-

тів, що найкраще відповідають цінностям і потребам учасників.

Особливостями дорадчої процедури є: 1) процес взаємодії, обміну і здобуття нових знань передує будь-якому колективному вибору; 2) учасники націлені на досягнення згоди один з одним (хоча зазвичай їм не вдається досягнути консенсусу), базованої на аргументах та принципах. Ця модель детальніше розглянута у другому розділі монографії, де розглядаються принципи дорадчої демократії.

Однак більшість спільних проблем розв'язуються не в ході агрегації чи дорадництва, а через технічну експертизу, яку здійснюють чиновники, чия кваліфікація та досвід дає можливість ефективно вирішувати конкретні проблеми. Цей тип часто не передбачає включення громадян.

Третій важливий вимір стосується впливу участі громадськості. Як те, що говорять учасники, пов'язано з тим, як будуть діяти органи публічної влади чи самі учасники у майбутньому? Крайніми формами є просте заслуховування думок, оскільки учасники не мають реальних механізмів впливу на осіб, які приймають рішення, та прийняття відповідного нормативно-правового акту, що засвідчує обов'язковість колективного рішення для органів державної влади.

У більшості учасницьких механізмів типовий учасник має мало або жодних очікувань щодо впливу на державну політику чи діяльність органів публічної влади. Замість цього учасники прагнуть отримати особисті вигоди: підвищення рівня обізнаності чи виконання громадського обов'язку. Різноманітні учасницькі механізми насамперед впливають на учасників, а не на посадових осіб, і використання перших трьох моделей комунікації, розглянутих вище (заслуховування, вираження уподобань та формулювання уподобань). Більшість механізмів громадської участі здійснюють непрямий вплив на органи публічної влади через мобілізацію громадської думки — колективне обговорення певних суспільно значущих проблем

може викликати суспільний резонанс, який і змусить чиновників внести корективи у свою діяльність чи вжити заходів для розв'язання конкретної проблеми. У ході консультацій із громадськістю чиновники зазвичай обіцяють врахувати думку громадян при розробці й реалізації державної політики, однак правові інструменти притягнення їх до відповідальності за ігнорування позиції громадськості відсутні. Лише незначна кількість механізмів участі передбачає прямий вплив на рішення органів публічної влади, при цьому він може набувати форми включення окремих учасників обговорення до складу управлінських органів для тіснішої співпраці над остаточним рішенням або прийняття відповідного нормативно-правового акту (наприклад, закону за результатами всенародного референдуму), який легітимізує колективне рішення.

Отже, ключовими характеристиками будь-яких механізмів участі, орієнтованих на зміну поточної управлінської практики, є коло учасників, способи взаємодії між ними та ступінь обов'язковості прийнятих рішень. Вибір того чи іншого інструмента має визначатися насамперед метою, яку ставлять перед собою учасники: з'ясувати позиції один одного, чи радикально змінити місцеві програми, чи вплинути на державну політику. Невідповідність між метою та інструментарієм значно знижує ефективність учасницьких практик, ослаблює довіру громадян до органів публічної влади та демократичних інститутів загалом.

Отже, в міру того, як змінюються види політичної участі, дослідники змушені розробляти нові підходи до її вивчення. Класичною вважається базова модель участі, що є складовою концепції громадянської культури Г. Алмонда та С. Верби. Дещо пізніше оформилися когнітивна та ціннісна (Р. Інглхарт) моделі. Фундаментальні зміни у політичній участі громадян спершу розвинених демократичних країн, а згодом і світу загалом зафіксувало дослідження соціального капіталу

(Р. Патнем). Однак такий підхід не зміг повною мірою пояснити особливості участі у XXI столітті, що й зумовило появу досліджень, орієнтованих на вивчення індивідуальної політичної участі на мікрорівні й у рамках маломасштабної демократії.

Нині політична участь громадян характеризується схильністю до індивідуалізації, відмови від членства у традиційних політичних організаціях (політичних партіях, профспілках, громадських об'єднаннях), використанням можливостей інформаційно-комунікаційних технологій (насамперед Інтернет) та орієнтацією на постмодерністські цінності.

При розробці механізмів залучення громадян до процесу прийняття рішень слід враховувати такі важливі аспекти: коло осіб, здійснення взаємодії між ними та ступінь обов'язковості прийнятого колективного рішення.

Розділ 2
Еволюція концепцій демократії: від представницької до дорадчої

Громадяни зазвичай не хочуть брати участь у політиці. Деякі політологи стверджують, що громадяни не лише не хочуть брати участь у політиці, а й вони не в змозі приймати раціональні політичні рішення[1]. Відома «неможлива теорема» К. Ерроу про відсутність будь-якого раціонального способу сконструювати з індивідуальних преференцій узагальнені соціальні уподобання зберігає свою актуальність[2]. Аналогічно «дискурсивна дилема» Ф. Петтіта стверджує, що індивіди у деліберативній ситуації настільки відчужені від міркувань політики, що вони можуть потенційно підтримати політику, що не співпадає з їх власними переконаннями[3].

Зменшення довіри громадян та апатія щодо політичної участі найбільш яскраво проявляються тоді, коли досягнення інформаційно-комунікаційних технологій полегшують спілкування у соціальній сфері та економіці[4]. Цифрові технології прискорили потік комунікації та зменшили бар'єри для входу

---

[1] *Hibbing J. R., Theiss-Morse E.* Stealth democracy: Americans' beliefs about how government should work. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. 304 p.

[2] *Arrow K. J.* Behavior under uncertainty and its implications for policy // Bell D. E., Raifa H., Tversky A. Decision making: Descriptive, normative, and prescriptive interactions. Cambridge: Cambridge University Press, 1988. P. 497–507.

[3] *Pettit P.* Deliberative democracy and the discursive dilemma // Philosophical Issues. 2001. Vol. 11. № 1. P. 268–299.

4 *Fung A., Gilman H. R., Shkabatur J.* Six models of Internet+politics // International Studies Review. 2013. Vol. 15. P. 30–47.

в колективні дії, впроваджуючи нові можливості для організації та активності у мережевому світі. Але ці соціальні інновації ще не проникли у сферу політики. Способи, якими громадяни взаємодіють з державними інститутами, залишаються переважно незмінними[1].

Деякі критики демократії застерігають, що голосування кожних два роки продовжує бути альфа і омегою громадянської участі. У цій моделі мінімальне залучення, вони припускають, громадяни цілеспрямовано відчужуються від процесу прийняття рішень, більшість з яких впливає на їх життя[2].

З огляду на цю критику можна стверджувати, що нині домінує модель сучасної представницької демократії з її переважаючим акцентом на виборах. Вона недостатньо уповноважує народ виражати свої уподобання між походами до кабінок для голосування, забезпечуючи більш ефективний потік управлінської інформації громадянам, чи інформуючи осіб, які приймають рішення, про уподобання народу, за винятком обмежених вибіркових соціологічних опитувань. Громадяни дедалі більше очікують постійного зворотного зв'язку, але державні інститути мало змінилися порівняно з моделями, що панували в XVIII–XIX ст., і не пристосовані для його забезпечення[3].

Деякі дослідники стверджують, що така веберівська ієрархічно-бюрократична модель не спроможна прискорити включення та посилити зв'язок між громадянами та обраними чиновниками[4].

---

[1] *Sirianni C.* Investing in democracy: Engaging citizens in collaborative governance. Brookings, 2009. P. 39–65.
[2] *Meaney T., Mounk Y.* What was democracy // The Nation, June 2, 2014. URL: www.thenation.com/article/179851/what-was-democracy?page=0,3 (дата звернення: 01.10.2017).
[3] *Noveck B. S.* Wiki government: How technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful. Brookings, 2009. 224 p.
[4] *Zajac G., Bruhn J. G.* The moral context of participation in planned organizational change and learning // Administration and Society. 1999. Vol. 30. № 6. P. 706–733.

Як мінімум ці моделі погано пристосовані для швидких темпів організації суспільного життя в епоху соціальних мереж. Вони спрямовані на виконання базових демократичних імперативів, виходячи з припущення, що громадяни чітко формулюють свої уподобання та мають повну й адекватну інформацію про стан справ у державі. Залучення громадян до управління державою є складним завданням. Для ефективного залучення їх до політики та концентрації креативного потенціалу членів територіальних громад і соціуму загалом інновації мають виходити за рамки чисто технічних механізмів й включати демократичний процес.

Поки що громадське життя не зазнало аналогічних технологічно зумовлених зсувів, як в інших секторах. Громадяни працюють разом лише для того, щоб використати нові підходи та цифрові інструменти — від краудфандінга громадських проектів до створення громадського еквівалента «спільної економіки» — для покращення свого повсякденного життя.

Національні уряди прагнуть використати ці тенденції. У 2011 році Б. Обама ініціював програму Партнерство відкритого уряду[1] *(Open Government Partnership)*, до якої на сьогодні приєдналися майже 70 держав. Її учасники підтримують більшу участь громадян, співробітництво та відкритість державного управління. Кожна країна-член має подати національний план дій, що підтверджує відданість ідеї відкритого уряду, оскільки «розширення можливостей громадян новими способами участі в демократії» має вирішальне значення для успішності цієї ініціативи[2].

[1] *Open* Government Partnership. URL: https://www.opengovpartnership.org/ (дата звернення: 12.01.2017).
[2] *President* Obama's speech to the United Nations in September 2011. URL: www.whitehouse.gov/blog/2011/09/20/president-obama-open-government-essence-democracy (дата звернення: 12.01.2017).

2.1. Передумови формування концепції учасницької демократії

Зупинимося детальніше на огляді еволюції форм демократії. Революції, що відбулися в XVIII ст. у Франції та США, зумовили перехід від прямої демократії Афін до представницької демократії[1]. Представницька демократія послідовно втілює ідею Т. Гоббса про суспільний договір, за яким громадяни добровільно відмовляються від частини своїх прав і свобод на користь держави, яка, в свою чергу, зобов'язується гарантувати безпеку та вільне використання решти прав. Такий принцип делегування закріплений у виборчих процедурах, що прямо чи опосередковано формують склад законодавчих органів держави, які, в свою чергу, впливають на формування органів виконавчої і судової влади. Іншими словами, участь громадян у державній політиці обмежується виборами. «Голосування, безперечно, є концентрованим вираженням політичної участі, найбільш організованою і поширеною формою політичної активності»[2].

Протягом певного часу серед політологів популярним було твердження, що розчарування громадян у політиці насправді є послідовною і раціональною поведінкою, оскільки раціональні громадяни прагнуть мінімізувати час та зусилля, які вони витрачають на демократичну участь та обговорення[3].

Й. Шумпетер цей підхід назвав викликом «класичній доктрині», стверджуючи, що громадяни у демократіях переважно ігнорують політику і легко піддаються маніпуляціям з боку політичних еліт. Відповідно пересічний громадянин не повинен брати участь у процесі прийняття рішень. Слідуючи традиції М. Вебера, Й. Шумпетер представляє демократію як

---

[1] *Даль Р.* Демократия и ее критики. Москва: РОССПЭН, 2003. 574 с.
[2] *Розанваллон П.* Контрдемократия: политика в эпоху недоверия // Неприкосновенный запас. 2012. № 4 (84). С. 22.
[3] *Іщейкін К. Є.* Передумови впровадження інструментів учасницької демократії // Politicus. 2017. № 1. С. 67–70.

справу еліт з каналами для народної участі, що підтримуються на мінімально потрібному рівні. Корпоративізм Й. Шумпетера, на противагу класичній концепції представницької демократії, на перше місце ставив волю електоральної більшості, яка вибирає між конкуруючими індивідами чи групами, а вирішення політичних проблем безпосередньо виборцями є вторинним щодо обрання тих, хто прийматиме рішення.

Поглибив цю концепцію Е. Даунс, який представив політичний процес як політичну конкурентну боротьбу, в якій еліти-продавці конкурують за увагу виборців, поведінка яких відповідає раціональній моделі відповідно до індивідуальних преференцій, що обирають партію так само, як споживачі обирають товар. Він дослідив «раціональність виборчого невігластва», згідно з яким вартість самоосвіти громадян щодо політки перевищує потенційні вигоди[1]. За таких підходів громадяни раціонально покладаються на партійні гасла для визначення своїх уподобань[2]. Будь-яка участь вище мінімального порогу голосування розглядається як неефективна. Цей аргумент був адаптований для XXI ст. Сьогодні стверджується, що не просто мало людей зацікавлені політикою, а швидше вони вміють обирати уряди, які, на їх думку, пропонують компетентне, технократичне управління[3].

Політика — це сфера надання ефективних послуг, а не місце для громадянської участі. Коли громадяни беруть участь у політиці, то це майже завжди відбувається у формі виборів, але навіть отримання інформації для таких виборів виявляється ірраціональним для багатьох політологічних досліджень.

---

[1] *Downs A.* An economic theory of democracy. New York: Harper & Row, 1965. 212 p.
[2] *Fiorina M. P.* Formal models in political science // American Journal of Political Science 1975. Vol. 19. № 1. P. 133–159.
[3] *Hibbing J. R., Theiss-Morse E.* Stealth democracy: Americans' beliefs about how government should work . Cambridge: Cambridge University Press, 2002. 304 p.

Партійна ідентичність часто використовується громадянами для прийняття політичних рішень[1]. Вона також формує ставлення до політики, що визначається керівництвом партії. Дослідження демонструють, що еліта орієнтується на тих виборців, які найімовірніше матимуть вплив на оточуючих, тобто мають вищий рівень доходів чи освіту.

Хоча Й. Шумпетер і його послідовники визначили основні напрями осмислення сучасного демократичного процесу, їх конкурентна теорія має як теоретичні, так і практичні недоліки. Насамперед виникають сумніви в якості електорального вибору в демократії, в якій механістично агрегуються індивідуальні уподобання або голоси виборців на вході та перетворюються на колективні уподобання або колективні рішення на виході.

Крім того, проблемою є раціональний характер уподобань, якими громадяни керуються в ході голосування. Різні автори вказують на «обмеженість» ліберальної моделі у формуванні політичних уподобань на основі агрегування, оскільки їх раціональність завжди має межі (ситуативні, нормативні тощо), відповідно самі уподобання можуть змінюватися у рамках політичного процесу або ж стати предметом маніпуляції.

Також очевидним недоліком репрезентативної, або електоральної, демократії є обмеженість політичної участі, оскільки участь громадян зводиться лише до самого акту голосування. При цьому деякі адепти даного підходу, зокрема Р. Познер, вважають «процедурний мінімалізм» перевагою, а участь — загрозою стабільності або елітному принципу прийняття рішень — «краще не будити маси, оскільки їх пристрасті можуть бути небезпечними і мотивувати фракції, що порушують права інших, загрожують позиції захисту від тиранії більшості»[2].

---

[1] *Green D., Palmquist B., Schickler E.* Partisan hearts and minds: Political parties and the social identities of voters. Yale: Yale University Press, 2002. 288 p.

[2] *Fishkin J.* Deliberation by the people themselves: Entry points for the public voice // Election Law Journal. 2013. Vol. 12. № 4. P. 494.

Ще однією важливою проблемою для практики і теорії електоральної демократії є співвідношення принципів більшості й політичної рівності, що нині породжує парадокс електоральної участі: на виборах найбільшу активність демонструють представники соціально пасивних верств (пенсіонери, бідні, соціально незахищені).

Очевидними ознаками кризи моделі представницької демократії є зменшення явки на виборах на усіх рівнях, зростання відсотка протестного голосування і зниження політичної підтримки провідних політичних партій, падіння довіри до політичних лідерів тощо. Водночас зростає популярність партій та рухів, що пропонують прості рішення чи виступають під націоналістичними гаслами — Національний фронт у Франції, Піратська партія у Швеції.

Як відповідь на ці проблеми у політичній теорії з'явився альтернативний підхід, що виступає за більшу участь. Робота К. Пейтман сильно контрастує з орієнтованим на еліту підходом Й. Шумпетера до демократії, протиставляючи йому більш учасницьку альтернативу[1]. Аналогічно Б. Барбер закликав до «сильної демократії», що допоможе індивідам досягти екзистенціальної «людської свободи», яка можлива лише у політичній сфері[2]. У цій концепції демократія пропонує більше, ніж просте надання послуг. Ця «сильна демократія», сформульована Б. Барбером та іншими, хто поділяє його погляди про необхідність більшої політичної участі громадськості, обґрунтовують необхідність креативних інститутів, таких, як дорадче опитування чи громадське журі[3].

---

[1] *Pateman C.* Participation and democratic theory. Cambridge: Cambridge University Press, 1976. 132 p.

[2] *Barber B. R.* Strong democracy: Participatory politics for a New Age. California: University of California Press, 1984. P. 311.

[3] *Fishkin J., Farrar C.* Deliberative polling: From experiment to community resource // Levine P., Gastil J. The deliberative democracy handbook: Strategies for efective civic engagement in the twenty-first century. San Francisco: Jossey-Bass, 2005. P. 68–79.

У свою чергу, К. Крауч досить критично оцінював стан розвитку демократії, яку він назвав постдемократією. Згідно з його позицією, інституційний скелет представницької демократії існує лише формально, оскільки втратив сенс через постійне зростання впливовості політичної еліти та бізнесу. В умовах постдемократії, коли вибори ще проводяться і можуть призвести до зміни уряду, публічні виборчі дебати є чітко контрольованим спектаклем, що режисується конкуруючими командами професійних експертів з маніпулятивних технік, у ході якого розглядаються лише кілька із безлічі реальних проблем, відібраних цими командами. Масовий виборець відіграє роль пасивного, мовчазного, навіть апатичного глядача, реагуючи лише на надіслані йому сигнали. За лаштунками цього спектаклю електоральної гри політика формується таємно у результаті взаємодії між обраним урядом та елітою, що представляє насамперед інтереси бізнесу[1].

Отже, одним з основних недоліків представницької демократії є її орієнтація на задоволення потреб посередників у вигляді політичних партій та представників законодавчих органів, обраних на прямих і загальних виборах. Її надмірна «зацикленість» на представниках призвела до ігнорування інтересів громадян та їх об'єднань, що змусило теоретиків по-новому підійти до розуміння «включеності» та сформулювати концепції учасницької, асоціативної та деліберативної демократії. Однак останні також не позбавлені певних недоліків, що яскраво проявляється у ході застосування нового механізму залучення громадян до процесу прийняття рішень — бюджету участі. Певне неспівпадіння інтересів індивідів та їх колективів — різноманітних громадських об'єднань та неурядових організацій, з одного боку, ускладнює ефективне вирішення бюджетних питань, а з іншого — відкриває нові можливості для удосконалення демократичних механізмів.

[1] *Crouch C.* Post-democracy. Oxford: Oxford University Press, 2004. P. 4.

Учасницька демократія наполягає на необхідності безпосередньої участі широких верств населення у політичному процесі у всіх його проявах, а не лише на виборах до представницьких органів влади. Вважається, що вперше положення демократії участі були сформульовані у Порт-Гуронській декларації 1962 року, автором якої був Т. Хейден. На його становлення мали вплив елітно-електоральні концепції демократії, американські вчені (батьки-засновники США Б. Франклін, Т. Джефферсон, А. де Токвіль), які підкреслювали необхідність активної та постійної участі громадян у процесі прийняття політичних рішень. Поняття учасницької демократії згадується і у працях Дж. Дьюї, який відстоював прагматично-партиципаторний підхід до демократії, спрямований на вирішення спільних проблем через публічний дискурс, що є основою для ідеалу «демократії як способу життя». На його думку, справжня демократія передбачає набагато більше, ніж просто регулярні голосування за політиків, вона потребує інтелектуальної, активної участі у формуванні цінностей, які регулюють людське співжиття. Він наполягав, щоб «усі ті, хто заторкнутий соціальними інститутами, брали участь в їх виробництві та управлінні ними»[1]. На його думку, неорганізовані індивіди можуть привнести нестратегічне знання, практичні навички, що нададуть політиці більше здорового глузду чи, принаймні, убезпечать від скочування до захисту інтересів окремих груп[2]. З точки зору політичного представництва, рішення розширити політичний простір шляхом його відкриття для всіх громадян сприяє кращому розумінню проблем виборців та підвищує ефективність державного управління.

У найбільш узагальненому вигляді участь може бути визначена як «будь-яка добровільна активність, спрямована

[1] *Caspary W. R.* Dewey on democracy. Cornell: Cornell University Press, 2000. 256 p.
[2] *Dewey J.* The public and its problems. Athens, OH: Ohio University Press, 1954. 304 p.

на те, щоб впливати, прямо чи опосередковано, на політичний вибір на різних рівнях політичної системи»[1]. Основними принципами учасницької політичної активності виступають: антиієрархічність соціально-політичних рухів, добровільність участі, «творчий характер участі», не обмежений звичними процедурними рамками виборчого процесу, що набуває різних форм, рівність у розгляді позицій, що передбачаються чи виражаються у такій участі.

А. Янг критично підійшла до традиційного розуміння ідеалу включеності та участі в політичному процесі[2]. Акцентуючи увагу на процесуальних аспектах включеності в демократичний політичний процес, вона виходить з того, що нормативна легітимність демократичних рішень ґрунтується на тому, до якої міри включені або, принаймні, мають можливість участі в процесі прийняття рішень ті, хто відчує на собі наслідки обраного політичного курсу. Тобто на перше місце виходить не стільки діяльність, скільки регулювання об'єктивних умов включеності в демократичний процес, що, в свою чергу, пов'язується з процесуальними рамками участі в прийнятті політичних рішень. Дослідниця дає розширене тлумачення проблеми включеності, оскільки дана концепція розглядає її не як мету, а умову демократії. Реальна демократична участь у політичному процесі не може бути зведена до репрезентативності, що забезпечує представництво інтересів громадян у рамках обговорення проблем, а активність не повинна обмежуватися формами політичної взаємодії в рамках представницької демократії. Реальними умовами включеності в демократичний процес дослідниця вважає не тільки соціально-економічні чинники політичної участі, а насамперед процесуальні, пов'язані з процедурою, що забезпечує людині

[1] *Marsh A., Kaase M.* Political action: A theoretical perspective // Political action: Mass participation in five Western democracies / Eds. S. H. Barnes, M. Kaase. Beverly Hills: Sage, 1979. P. 42.
[2] *Young I. M.* Inclusion and democracy. Oxford: Oxford University Press, 2000. 304 p.

право бути почутою і зрозумілою, її автономність і можливість скористатися юридичними гарантіями своїх політичних прав на всіх рівнях, починаючи від муніципального громадянського права до міжнародного права, а також права, що гарантує особистості участь у демократичному процесі[1].

Дослідники розрізняють конвенційну та неконвенційну участь. З одного боку, конвенційна участь відбувається в інституціоналізованих формах політичної дії, таких, як політичні читання, обговорення, контакти з чиновниками, робота на партію та інші заходи, що стосуються виборчого процесу. З іншого боку, неконвенційні форми політичної поведінки передбачають певний ступінь конфлікту. Це петиції, демонстрації, бойкоти, акти громадянської непокори, захоплення адміністративних будівель, блокування руху, завдання шкоди майну, страйки, насильство над особою[2].

Політична участь розглядається як континуум з кількома рівнями, на яких громадяни демонструють підвищене незадоволення політичною системою. На першому рівні відбувається перехід від конвенційної до неконвенційної політики. «Підписання петицій та участь у законній демонстрації — це неординарні політичні заходи, але все ж таки у рамках прийнятих демократичних норм. Другий рівень — перехід до методів прямої дії, таких, як бойкот. Третій рівень передбачає незаконні, але ненасильницькі акти. Неофіційні страйки чи мирне захоплення будівель символізує цей крок. Нарешті, четвертий рівень включає насильницькі дії, такі, як травмування осіб або пошкодження майна»[3].

Ідеалом учасницької (партиципаторної) демократії є навчання науці управління якомога більшої частини грома-

[1] *Cruikshank B.* Inclusion and democracy // American Political Science Review. 2002. Vol. 96. № 1. P. 200–201.
[2] Ibid. P. 59
[3] *Dalton R. J.* Citizen politics in Western democracies. Public opinion and political parties in the United States, Great Britain, West Germany, and France. Chatham: Chatham House, 1988. P. 65.

дян шляхом їх участі у публічному житті й одночасна чи наступна трансформація владних інститутів у бік відкритості для такої участі. Як зазначає К. Пейтман, «можливості, навички і характеристики індивідів взаємопов'язані з формами структур влади. Приватні особи вчаться брати участь (виховна чи розвиваюча функція учасницької демократії — аспект, що найчастіше згадується). Таким чином, індивіди повинні взаємодіяти у рамках демократичних структур влади, що роблять участь можливою»[1].

Водночас деякі вчені пропонують розрізняти поняття демократії участі та асоціативної демократії, вказуючи на відмінність цих моделей. Якщо демократія участі фокусує увагу на індивідуальній активній участі громадян у суспільному житті, то асоціативна демократія підкреслює роль різноманітних громадських інститутів, котрі, як вказує Е. Геллнер, протистоять державі, врівноважують її і водночас перебувають під її контролем і заступництвом[2]. Один із перших авторів концепції асоціативної демократії П. Херст зазначав, що вона «висуває таку ключову умову: для досягнення індивідуальної свободи та загального добробуту необхідно, щоб якомога більша кількість питань суспільного регулювання були передані у відання добровільних і самоврядних об'єднань. Асоціативна демократія прагне узгодити цінності свободи та особисті інтереси, забезпечивши при цьому ефективне вирішення суспільних завдань[3]. У свою чергу, Дж. Коен та А. Арато[4] вважають, що асоціації відіграють ключову роль як посередники між неформальною громадською думкою та політичною системою.

---

[1] *Pateman C.* Participatory democracy revisited // Perspectives on Politics. 2012. Vol. 10. № 1. P. 8.
[2] *Gellner E.* Conditions of liberty: Civil society and its rivals. New York: Penguin Books, 1996. 240 p.
[3] *Hirst P.* Associative democracy. New forms of economic and social governance. Cambridge: Polity Press, 1994. 232 p.
[4] *Cohen J., Arato A.* Civil society and political theory. Cambridge, MA: MIT Press, 1997. 800 p.

У 2000 році М. Уоррен зробив першу спробу системно оцінити внесок громадських об'єднань у розвиток демократії. На його думку, асоціації досягли привілейованого місця у політичній структурі сучасних суспільств, контролюючи низку аспектів політичного порядку денного[1]. М. Уоррен проаналізував різноманітні групи асоціацій з точки зору їх здатності до формування громадянина, ініціювання політичних дискусій, створення публічних інститутів, стимулювання ринкової активності. До негативних рис, що супроводжують явище добровільних об'єднань, він відносить надмірну солідарність, що придушує інакомислення та дискусійність, сприяючи публічному обговоренню певних питань за межами таких об'єднань. Відповідно громадянське суспільство американський дослідник визначає як сферу соціальної організації, всередині якої домінують відносини між добровільними асоціаціями, що зумовлює їх неполітичний характер і орієнтацію на досягнення суспільно корисних цілей.

Ідея ширшого залучення громадян до процесу прийняття рішень стала однією з основних тенденцій розвитку політичних систем у всьому світі. Вона реалізується як у загальнонаціональному масштабі (від створення громадянських асамблей для удосконалення виборчої системи у Британській Колумбії та Онтаріо до підготовки народного тексту Конституції в Ісландії), так і на місцевому рівні (наприклад, запровадження бюджету участі). Крім того, цю ідею підтримують різні політичні актори: органи публічної влади, політики, організації громадянського суспільства, ініціативні групи громадян та міжнародні організації. Так, у 2012 році Світовий банк інвестував близько 85 млрд доларів у різноманітні механізми участі в усьому світі[2].

---

[1] *Warren M.* Democracy and association. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001. P. 56–58.

[2] *Mansuri G., Vijayendra R.* Localizing development: Does participation work? Washington, DC: World Bank, 2012. URL: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11859 (дата звернення: 01.10.2017).

Незважаючи на багатоманіття форм участі громадян, які з'явилися протягом останніх десятиліть, найпопулярнішими залишаються громадські слухання. Оскільки вони є відкритими для усіх учасників, то найчастіше добровільно взяти участь у них зголошуються саме ті громадяни, які найбільше зацікавлені у питаннях, що винесені на обговорення. При цьому більшість дискусій проводяться офіційними особами чи запрошеними гостями; лише кілька учасників отримують слово в ході обговорення, а більшості присутніх відведена роль слухачів. Як результат, рішення, прийняті за результатами громадських слухань, зазвичай мають консультативний характер і не дають громадянам ефективних інструментів впливу на діяльність органів публічної влади.

У найбільш узагальненій формі стимулом до розширення участі громадян є бажання вирішити проблеми, пов'язані з легітимністю, ефективністю та справедливістю. Найпопулярнішим аргументом на користь впровадження нових механізмів участі є їх позитивний вплив на легітимність демократичного управління[1]. Один із фундаментальних принципів представницької демократії полягає у тому, що закони і політика набувають легітимного характеру завдяки впливу громадян на формування державної політики через проведення регулярних виборів до законодавчого органу, на яких вони оцінюють здобутки політичних сил і притягають політиків до відповідальності.

Однак нині ці традиційні механізми виборчого представництва уже не дають очікуваних результатів. Згідно з багатьма показниками та опитуваннями громадської думки зв'язок між громадянами та політичними інститутами значно ослаблений як у розвинених, так і молодих демократіях. Рівень довіри громадян до органів законодавчої і виконавчої влади,

[1] *Fung A.* Democratic theory and political science: A pragmatic method of constructive engagement // American Political Science Review. 2007. Vol. 101. № 3. P. 443–458.

членство та лояльність до політичних партій, явка на виборах свідчать про кризові явища у сучасних державах[1]. Не в останню чергу це зумовлено тим, що політики та політичні партії втратили зв'язок із виборцями, оскільки вони представляють інтереси лише деяких груп[2], не несуть реальної відповідальності перед виборцями[3], є корумпованими або просто неефективними. Ця криза легітимності відкриває нові можливості для демократичних інновацій, що прагнуть посилити легітимність державних рішень. Зазвичай це прагнення є найсильнішим, оскільки пряма участь громадян у процесах прийняття рішень мінімізує негативні наслідки традиційних процесів представницької демократії.

Залучення громадян до дискусій про виборчу систему є відносно новим явищем. Їм надається можливість приймати рішення про встановлення меж виборчих округів, врегулювання процедури проведення праймеріз, фінансування виборчих кампаній і навіть тип виборчої системи: мажоритарної чи пропорційної. Зазвичай такі рішення приймаються законодавчим органом країни, члени якого зацікавлені у встановленні таких правил політичної конкуренції, що сприяють власній політичній силі, в той час як громадяни можуть мати інші пріоритети, такі, як розширення політичного вибору, конкуренція та якісний зв'язок між виборцями та їх представниками. Як слушно зазначив Д. Томпсон, «ідея, що громадяни мають право керувати виборчою системою, залишалася теоретичним ідеалом, доки в Британській Колумбії не була створена Громадська асамблея в 2004 році»[4].

---

[1] *Dalton R. J.* Citizen politics: Public opinion and political parties in advanced industrial democracies. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2008. 360 p.
[2] *Lessig L.* Republic, lost: How money corrupts Congress – And a plan to stop it. New York: Twelve, 2011. 416 p.
[3] *Gilens M.* Affluence and influence: Economic inequality and political power in America. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2012. 352 p.
[4] *Thompson D.* Who should govern who governs? The role of citizens in reforming the electoral system // Warren M.E., Pearse H. Designing deliberative

Ключовою особливістю таких прикладів залучення громадян до вдосконалення виборчої системи є те, що відносно невелика група громадян протягом тривалого періоду вирішувала складну проблему. Оскільки вона мала в своєму розпорядженні відповідні ресурси (фахівців та інфраструктуру), то її члени, які не були загалом фахівцями з політології, конституційного права і державного управління, могли отримати специфічні знання, необхідні для прийняття виваженого рішення з урахуванням різних підходів та інтересів. Порівняно з іншими, більш звичними альтернативами ці збори громадян прагнули підвищити легітимність державних рішень, відвівши основну роль у цих процесах громадянам, які не є державними службовцями чи політиками. Очевидним недоліком подібних механізмів є те, що результати діяльності таких зібрань громадян зазвичай мають консультативний і дорадчий характер, що дає змогу панівним політичним силам уникнути радикальних змін у політичній системі.

Друга проблема, вирішенню якої сприяє участь громадян, є низька ефективність органів державного управління. Підвищити якість та ефективність державних послуг можна шляхом реформування конкретних сфер державного управління шляхом реорганізації відповідних органів для ширшого залучення громадян. Завдяки цьому органи державної влади можуть підвищити свою ефективність, отримуючи більше інформації про потреби громадян та користуючись їх знаннями[1].

---

democracy: The British Columbia Citizens' Assembly. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. P. 33.

[1] *Sabatier P., Focht W., Lubell M., Trachtenberg Z., Vedlitz A., Matlock M.* Swimming upstream: Collaborative approaches to watershed management. Cambridge, MA: MIT Press, 2005. 344 p.; *Weber E. P.* Bringing society back // Grassroots ecosystem management, accountability, and sustainable communities. Cambridge, MA: MIT Press, 2003. P. 233–294.

Значний акцент на участі громадян зроблено у концепції належного урядування, до реалізації якої на практиці прагнуть різноманітні міжнародні організації — ООН, Світовий банк, Європейський Союз тощо. У документах Програми розвитку ООН під «належним управлінням» розуміється практика економічної, політичної і адміністративної влади з управління справами держави на всіх рівнях, що об'єднує механізми, процеси та інститути, через які громадяни і групи висловлюють свої інтереси, реалізують законні права, виконують обов'язки і балансують між розбіжностями»[1].

До його ключових характеристик належать: участь (всі громадяни мають право голосу при прийнятті рішень — безпосередньо чи за допомогою легітимних інститутів, які представляють їх інтереси; така широка участь базується на свободі зібрань і свободі слова, а також на здатності до конструктивного діалогу); верховенство права (чесність і неупередженість правових структур, особливо тих, які забезпечують дотримання прав людини); прозорість (свобода інформації, її повнота і доступність для всіх, хто у ній зацікавлений); чутливість (всі інститути реагують на найменші потреби своїх громадян); орієнтація на згоду (дотримання балансу інтересів для досягнення широкого консенсусу з питань, що найбільше відповідає потребам групи і якими способами, за допомогою яких процедур цього слід добиватися); справедливість (всі громадяни мають можливість покращити свій добробут); результативність і дієвість (максимально ефективне використання ресурсів для задоволення потреб громадян); підзвітність (уряд, приватний бізнес і структури громадянського суспільства підзвітні громадськості та інституційним носіям прав); стратегічне бачення (лідери й громадськість виходять із довгострокових перспектив управління і розвитку особис-

[1] *Good* governance and sustainable human development. Governance for sustainable human development. New York: UNDP, 2002. 152 p.

тості та чітко уявляють ті заходи, які необхідні для їх реалізації).

Світовий банк визначає урядування як «спосіб, в який використовується влада для управління національними економічними і соціальними ресурсами заради розвитку»[1]. В такому розумінні концепція урядування безпосередньо пов'язана з управлінням процесом розвитку, включаючи державний і приватний сектори. У широкому розумінні слова урядування — це інституційне середовище, в якому громадяни взаємодіють один з одним і з представниками держави.

Справедливість, точніше, соціальна справедливість, є третьою метою, досягненню якої сприяє учасницьке управління. Управлінські механізми часто продукують несправедливі результати, коли деякі групи, що мають політичні, економічні чи соціальні переваги, впливають на вибір такого варіанту державної політики, що посилює їх політико-економічний статус. Хоча теоретики демократії тривалий час обговорюють проблеми несправедливості, зумовленої домінуванням більшості при прийнятті рішень або ж особливостями статусу еліти, однак досі ефективних рішень цієї проблеми не знайдено. Розширення участі частково може сприяти відновленню соціальної справедливості завдяки залученню до процесу прийняття рішень маргіналізованих груп. Крім того, це також може бути опосередкованим результатом досягнення розглянутих вище двох цілей: легітимності й ефективності.

Саме бажання посилити соціальну справедливість було одним з провідних мотивів авторів бюджету участі в бразильському місті Порту-Алегрі, що прагнули до врахування інтересів виключених із політичного життя суспільних груп. Робітнича партія *(Partido dos Trabalhadores)* розглядала його як інструмент для перегляду пріоритетів місцевого бюджету,

[1] *Measuring* governance matters // World Bank Working Paper WPS2196. 1999. № 1. URL: http://documents.worldbank.org/curated/en/665731468739470954/pdf/multi-page.pdf (дата звернення: 12.01.2017).

змістивши акцент на користь соціально незахищених груп, які проживали у бідних районах міста[1].

Однак у більшості країн, що запозичили цей інструмент учасницької демократії, основний акцент було зроблено на покращенні діяльності органів публічної влади, їх наближенні до потреб громадян, а соціальний вимір майже не брався до уваги[2]. Досягнення ідеалів соціальної справедливості шляхом впровадження механізмів участі вимагає виконання двох умов: по-перше, ініціатори повинні прагнути як до максимального залучення усіх зацікавлених осіб, так і до гарантування рівних умов для усіх учасників. По-друге, у їх розпорядженні повинні бути відповідні ресурси для впровадження такої моделі бюджету участі, що найкраще враховує місцеві особливості, й продукування результатів.

Протягом останніх десятиліть органи державної влади, організації громадянського суспільства та інші актори успішно реалізують безліч ініціатив щодо учасницького управління, кількість і масштаб яких зростає рік від року. Однак у переважній більшості ці проекти спрямовані радше на досягнення таких цілей, як легітимність і ефективність державного управління, ніж відновлення соціальної справедливості. На відміну від Робітничої партії в Порту-Алегрі більшість політиків та державних чиновників, що беруть участь у розробці й впроваджені нових механізмів участі, не вважають за потрібне вирівнювати за їх допомогою розподіл ресурсів чи спрощувати доступ до публічних благ та державних послуг.

Однак у деяких випадках вдається домогтися соціальної справедливості опосередковано. Низький рівень легітимності органів державної влади іноді є результатом ізоляції певних

[1] *Santos B. de S.* Participatory budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributive democracy // Politics and Society. 1998. Vol. 26. № 4. P. 461–510.
[2] *Ganuza E., Baiocchi G.* The power of ambiguity: How participatory budgeting travels the globe // Journal of Public Deliberation. 2012. Vol. 8. № 2. Article 8. URL: http://www.publicdeliberation.net/cgi/viewcontent.cgi?article=1229&context=jpd (дата звернення: 12.01.2017).

соціальних груп від участі у процесі прийняття рішень. Якщо ж адміністративні реформи мають за мету залучення до політичних процесів громадян, інтереси й уподобання яких раніше не бралися до уваги, то це сприяє соціальній справедливості, оскільки вони можуть успішно відстоювати свої позиції. Що ж стосується ефективності, то коли органи публічної влади значно підвищують якість своїх послуг, особливо у таких сферах, як освіта, охорона здоров'я, громадська безпека, екологія, то усі споживачі цих послуг отримують певну вигоду. Однак у кожному конкретному випадку окремі індивіди отримують більше вигод, ніж інші. Покращення якості початкової освіти має більший позитивний вплив на суспільство, ніж реформи вищої світи. Коли покращується громадська безпека, то люди, які проживають у криміногенних районах, отримують більше, ніж ті, що живуть у більш безпечних місцях.

Основним недоліком нововведень, спрямованих на розширення участі громадян, є їх масштаб. Хоча кількість ініціатив щодо управління через участь громадян у процесах прийняття рішень дедалі більше зростає, однак їх результативність поки що не очевидна. Зазвичай чиновники радяться з громадянами щодо вирішення дріб'язкових питань, про що свідчать незначні суми, що виділяються на бюджет участі у різних країнах, створюючи радше ілюзію участі, ніж реальну можливість суттєво вплинути на місцеву чи загальнонаціональну політику. За такого підходу розчарування і незадоволення громадян лише поглиблюються, і механізми участі не здатні досягти жодної з трьох цілей: легітимації, ефективності й справедливості. Навіть більше, деякі учені та практики схильні екстраполювати короткострокові негативні результати такої поверхової участі на весь процес участі як такий і переконувати у низькій результативності механізмів демократії участі.

Однак навіть така позірна участь дає можливість громадянам ознайомитися з політичними реаліями та не піддаватися

на заклики популістських партій. Якщо громадяни відірвані від реального життя, у них бракує знань про реальну ситуацію, то вони шукають легких рішень, які пропонують їм популісти, не замислюючись про ресурси для реалізації щедрих передвиборчих обіцянок. Механізми участі, у тому числі бюджет участі, є своєрідною школою громадянської освіти, що дає можливість індивідам дізнатися про реальний стан справ, особливості законодавчого регулювання та інтереси інших соціальних груп.

Можна виділити такі основні форми прямого залучення громадян до вирішення місцевих і державних проблем у демократичних режимах: загальні збори мешканців міста, громадянські ініціативи, відкликання депутатів, референдуми та експерименти із спільним урядуванням (так зване *co-governance*). Деякі з них важко назвати новими, оскільки вони з'явилися ще у XIX ст., однак вони не стали популярними, тому вважаються зразковими моделями прямої демократії, які варто поширювати у світі.

Загальні збори мешканців нині майже не практикуються у розвинених демократичних країнах, хоча зберегли своє значення у деяких малих громадах та комунах у Новій Англії та Швейцарії. Теоретично вони є однією з найпростіших форм прямої демократії, що має гарні шанси на успіх, оскільки реалізуються у досить малих за розміром громадах для вирішення місцевих проблем. Однак на практиці навіть у масштабах незначних за розміром громад їх ефективність сумнівна, оскільки вимагає, як зазначає К. Ньютон, критичної маси активних громадян, конкурентної партійної системи, змагальних виборів, розвиненого ринку ЗМІ та функціонування низки громадських організацій, що сприяють розвитку соціального капіталу[1], добровільних організацій, груп тиску та представників громадської думки.

[1] *Newton K.* Is small really so beautiful? Is big really so ugly? Size, effectiveness and democracy in local government // Political Studies. 1982. Vol. 30. № 3.

У сучасному глобалізованому світі пересічні громади також відчувають брак ресурсів та спроможності впоратися з найбільш важливими проблемами. Ще в 1964 р. Р. Даль вказував на дилему між ефективністю системи та масштабами участі. Відповідно повноваження органів місцевого самоврядування приймати рішення обмежуються питаннями місцевого значення. Але навіть у такому випадку загальні збори громадян мають насамперед консультативний характер, а їх рішення можуть ігноруватися органами публічної влади. Крім того, участь громадян у них досить низька, особливо серед молодих та аполітичних громадян, що лише посилює, на думку Дж. Ціммермана, проблему мовчазної присутності двох третин учасників подібних заходів[1]. Цілком закономірно, що ще у середині XX ст. такий інструмент прямої демократії вважався закритим, консервативним, ієрархічним та невигідним для меншин[2]. Це не применшує значення загальних зборів громадян, але утримує від надто оптимістичних очікувань, що громадяни повною мірою можуть скористатися перевагами участі у політичному житті хоча б на місцевому рівні, де вони теоретично можуть мати суттєвий вплив на процес прийняття рішень.

Що стосується **громадських ініціатив**, то Х. Крісі слушно пропонує розрізняти громадянську ініціативу та референдум, оскільки вони зумовлені різною політичною логікою[3]. Референдум має висхідну природу, даючи електорату можливість прийняти чи відкинути пропозиції, сформульовані полі-

---

P. 190–206; *Mansbridge J. J.* Beyond adversarial democracy. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1983. 398 p.

[1] *Zimmerman J. F.* The New England town meeting: Democracy in action. Westport, CT: Praeger, 1999. 231 p.

[2] *Vidich A. J., Bensman J.* Small town in mass society: Class, power, and religion in a rural community. Chicago, IL: University of Illinois Press, 1958. 521 p.

[3] *Kriesi H.* Direct democracy: the Swiss experience / Geissel B., Newton K. Evaluating Democratic Innovations: Curing the democratic malaise? New York: Routledge, 2012. P. 39–55.

тичною елітою. Він є своєрідною реакцією громадян на ініціативи, сформульовані владою. В свою чергу, громадська ініціатива дає громадянам можливість пропонувати власні законодавчі пропозиції чи конституційні зміни й у такий спосіб формувати порядок денний та активізувати суспільні дискусії щодо певних питань. Іншими словами, вони мають проактивну природу і тому є сильнішим інструментом прямої демократії, ніж референдум.

З-поміж розвинених демократичних держав громадські ініціативи найбільш популярні у Швейцарії[1] та у деяких штатах США (де вони іноді називаються «пропозиціями»). Найбільш відомий приклад — Каліфорнія, тут в 1978 році Пропозиція 13 змінила конституцію штату для обмеження розмірів податків на нерухомість. Схожі ініціативи дедалі частіше використовуються в Італії.

На перший погляд, ініціативи видаються досконалим інструментом прямої демократії, однак вони часто супроводжуються низкою обмежень, що зменшують їхній вплив. Чим вищий рівень територіального устрою, тим менш ефективним є їх використання. У США громадські ініціативи найбільш поширені на міському рівні (61%), менш звичні на рівні штату (48%) і майже не дозволяються на вищому, федеральному рівні. Однак навіть якщо вони дозволені, то часто супроводжуються низкою вимог, які важко задовольнити без наявності ефективної і розвиненої політичної організації. Найчастіше майже нездоланною перепоною є вимога збору значної кількості підписів зареєстрованих виборців у чітко визначений період часу і на конкретній території. У деяких американських штатах також встановлені обмеження на кількість ініціатив, які можуть бути розглянуті протягом одного виборчого циклу. В Каліфорнії, де ініціативи використовуються частіше, ніж в інших штатах, за винятком Орегону,

[1] *Kriesi H.* Direct democratic choice. The Swiss experience. Lanham, MD: Lexington Books, 2005. P. 20–21.

протягом 1912-2016 років було запропоновано 1952 ініціативи, з яких 75,25% не змогли виконати умови для винесення на референдум. Зі 376 ініціатив, винесених на референдум, 132 (35,11%) були схвалені, а 64,1% — відкинуті виборцями; 0,8% — викреслені з бюлетенів для голосування за рішенням суду. Іншими словами, з майже двох тисяч ініціатив лише близько 7% виявилися успішними. Згідно з іншими даними, до листопада 2014 року на голосування було винесено 364 ініціативи, з яких лише 123 були схвалені (тобто близько 34%). Загалом за цей період до конституції штату внесені 52 поправки[1].

Відзначимо, що у Каліфорнії механізм ініціатив був запроваджений у 1911 році, завдяки чому штат став десятим у США, що запровадив таку форму прямої демократії. При цьому кожного десятиліття, починаючи з 1950-х років, кількість підписів, необхідних для винесення питання на референдум штату, подвоювалася, оскільки законодавство вимагає 8% голосів виборців, які брали участь в останніх виборах губернатора. Якщо в 1911 році необхідно було зібрати 30 481 підпис, то в 1939 — 212 117, внаслідок збільшення кількості населення та надання права голосу жінкам. Як наслідок кількість ініціатив, які були винесені на голосування, помітно скоротилася, особливо в 1940-60-х роках. Прикметно, що необхідність збору такої значної кількості підписів сприяла виникненню бізнесу з надання послуги зі збору підписів.

У Швейцарії відсоток успішності ініціатив становить 10%[2]. У Новій Зеландії з 1993 року лише три народні ініціативи спромоглися дійти до стадії представлення у Палаті представників: уряд відкинув одну і не зміг досягти згоди щодо

[1] *History* of Initiative and Referendum in California. URL: https://ballotpedia.org/History_of_Initiative_and_Referendum_in_California (дата звернення: 01.04.2017).
[2] *LeDuc L.* The politics of direct democracy: Referendums in global perspective. Toronto: Broadview Press, 2003. P. 160.

іншої[1]. У Швейцарії Федеральні збори можуть відкласти голосування із запропонованих ініціатив на термін до чотирьох років, що може значно зменшити інтерес до питання в кінці цього терміну[2].

У деяких розвинених демократіях ініціативи мають подаватися до вищого чи конституційного суду, які можуть відмовити у їх розгляді, а в Італії перед винесенням питання на референдум проводиться перевірка його відповідності конституції.

Хоча багатьом ініціативам не вдається вийти на загальнонаціональне голосування, проте вони можуть мати певний вплив на громадян та уряд. У Новій Зеландії вони досягли поставленої мети неочікуваним чином, оскільки законодавці працюють на випередження і вносять відповідні зміни до законодавства[3]. У США ініціативи та інші форми прямої демократії стали заохочувати громадян до участі й посилили їх переконання, що уряд є більш підзвітним[4]. У Швейцарії пряма демократія передбачає залучення, участь та інтерес до політики[5]. У США та Швейцарії наслідки застосування інструментів прямої демократії передбачають низку позитивних наслідків для громадян, включаючи політичну ефективність, інтерес та обговорення, сприйнятливість уряду, більшу легітимність та інтеграцію[6]. Коротше кажучи, ініціативи

[1] *Morris C.* Lessons in direct democracy from New Zealand. London: Centre for Policy Studies, 2007. 74 p.
[2] *Kobach K. W.* Switzerland // Butler D., Ranney A. Referendums around the world. Washington, DC: American Enterprise Institute, 1994. P. 106.
[3] *Morris C.* Lessons in direct democracy from New Zealand. London: Centre for Policy Studies, 2007.
[4] *Bowler S., Donovan T.* Democracy, institutions and attitudes about citizen inluence on government // British Journal of Political Science. 2002. Vol. 32. P. 371–390.
[5] *Baglioni S.* The effects of direct democracy and city size on political participation: The Swiss case // Zittel T., Fuchs D. Participatory democracy and political participation. London: Routledge, 2007. P. 91–106.
[6] *Lupia A., Matsusaka J. G.* Direct democracy: New approaches to old questions // Annual Review of Political Science. 2004. Vol. 7. P. 463–482; *Kriesi H.* Direct democratic choice. The Swiss experience. Lanham, MD:

можуть мати більший вплив, ніж очікується, через низьку кількість ініціатив, які доходять до голосування.

Ініціативи також несуть низку ризиків, насамперед тоді, коли політична влада та успіх заможних соціальних верств часто переоцінюються у випадку народної ініціативи[1]. Деякі групи інтересів часто використовують їх з комерційних міркувань[2]. Тютюнова промисловість у США підтримувала такі ініціативи, позаяк збитки були значно меншими, ніж у випадку проведення судового розгляду. Власники супермаркетів і торгівельних центрів використовували їх для витіснення конкурентів.

Оцінка ефективності ініціатив не дає однозначної відповіді. Багато з них проводяться із жорсткими обмеженнями, що зменшують їх прямий демократичний вплив, але вони можуть мати як гарні, так і погані наслідки, з точки зору прямої демократії.

Відкликання депутатів дає змогу громадянам відкликати обраних представників із посад, зібравши достатню кількість підписів для винесення питання на референдум. Значна кількість невдач зумовлена технічними і правовими причинами, а також низькою явкою в день голосування. Відклик зазвичай використовується у США, де він досить поширений на місцевому рівні (61% міст). У період 1996 — 2001 років не вдалося відкликати 4% мерів і 5% членів ради, а відсоток успішних становить 18% і 29% відповідно[3]. Як і ініціативи,

---

Lexington Books, 2005. P. 12–14; *Moeckli S.* Direct democracy and political participation from a cross-national perspective // Zittel T., Fuchs D. Participatory democracy and political participation. London: Routledge, 2007. P. 121–122.

[1] *Gerber E.* The populist paradox: Interest group influence and the promise of direct legislation. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1999. 176 p.; *Broder D. S.* Democracy derailed: The initiative movement and the power of money. San Diego, CA: Harcourt, 2000. 256 p.

[2] *Cronin T .E.* Direct democracy: The politics of initiative, referendum and recall. Cambridge: Cambridge University Press, 1989. 304 p.

[3] Recall. URL: http://www.iandrinstitute.org/Recall.htm (дата звернення: 12.01.2017).

відкликання є менш звичним на рівні штату, оскільки лише у законодавстві 18 штатів передбачена така можливість, тому їх ефективність ще менша. Є лише два успішних приклади відкликання губернаторів штату, найбільш відомим з яких є відкликання губернатора Каліфорнії у 2003 році, що відкрило шлях до перемоги А. Шварценеггеру.

Народна **законодавча ініціатива** дає можливість певній кількості громадян ініціювати плебісцит з пропозицій, що можуть стосуватися внесення поправок до конституції, скасування чи зміни закону або прийняття нового (або вимоги про його прийняття законодавчим органом). Різновидами таких народних ініціатив є:

— конституційна ініціатива, що може використовуватися для внесення поправок до Основного закону країни або законодавства суб'єкта федерації. Зазвичай кількість підписів, необхідна для висунення конституційної ініціативи, вища, ніж в інших випадках;

— законодавча ініціатива стосується винесення на всенародне голосування змін до закону;

— пряма, за позитивними підсумками якої законодавча пропозиція, запропонована у петиції чи винесена на голосування, автоматично стає законом без участі законодавчого органу;

— опосередкована, на відміну від прямої передбачає залучення законодавчого органу до розробки законів, висунених у ході ініціативи;

— програмна та референдуми із скасування. Програмна ініціатива дає можливість громадянам висунути пропозицію, яка має бути розглянута законодавчим органом, але без подальшого винесення на всенародне голосування.

Зазвичай ініціатива проходить низку етапів, які визначаються особливостями законодавчого регулювання конкретної країни. В ході першого етапу — ініціювання необхідно зібрати певну кількість підписів прихильників для реєстрації іні-

ціативи і передати їх до відповідних державних органів. На другому етапі розробляється бюлетень для збору підписів на певній території чи в країні загалом, текст якого пропонується ініціаторами і затверджується відповідним державним органом (виборчою комісією, генеральним прокурором, міністром юстиції або внутрішніх справ тощо). Він повинен містити формулювання ініціативи та інформацію, що дає змогу ідентифікувати підписантів. Далі відбувається перевірка підписів та при виконанні усіх законодавчих вимог приймається рішення про призначення дати всенародного опитування, визначається кількість питань, що вносяться до бюлетеня (у деяких країнах встановлюються обмеження на кількість позицій у ньому). На третьому етапі — підготовки до голосування проводиться активна кампанія, участь у якій беруть як прихильники, так і противники пропонованих змін. При цьому фінансування таких заходів може жорстко обмежуватися, хоча у США вважається, що регулювання видатків у даному випадку є обмеженням свободи слова і суперечить конституції країни.

Так, активне використання ініціатив у окремих штатах США сприяло появі спеціалізованих фірм, що надають послуги на всіх етапах їх реалізації: від проведення попередніх опитувань і фокус-груп, збору підписів до виборчої кампанії перед проведенням референдуму. Така комерціалізація суперечить самій ідеї громадянських ініціатив, що орієнтується насамперед на реалізацію інтересів мешканців певної території, а не організованих груп.

До переваг такого інструмента слід віднести те, що він змушує органи публічної влади уважніше ставитися до потреб громадян. За наявності такого механізму виборні особи працюватимуть на випередження і самі вноситимуть необхідні зміни до законодавства, а не чекатимуть висунення пропозицій громадянами. Досвід США свідчить, що у штатах, де застосовується цей інструмент прямої демократії, частіше

відбуваються реформи, спрямовані на зміцнення демократичних інститутів (скорочення терміну повноважень, краще регулювання виборчих кампаній тощо), ніж там, де така можливість відсутня. У Швейцарії до уваги береться кількість ініціатив, які висуваються, а потім знімаються, оскільки сам факт їх появи змушує законодавчий орган взятися за вирішення певної проблеми. Іншими словами, завдяки законодавчим ініціативам законодавчий орган чутливіше реагує на потреби виборців.

До недоліків слід віднести те, що результатом законодавчих ініціатив часто є погано сформульовані закони, оскільки зазвичай формулювання, внесене до бюлетеня, стає положенням законодавчого акту. Критики вказують і на те, що, оскільки ініціативна група не має досвіду роботи з юридичними документами, то запропоновані ними законопроекти можуть виявитися неефективними або потребувати суттєвого доопрацювання. Ще одним недоліком є складність і кількість питань, що виносяться на голосування, оскільки виборці не завжди мають достатню кваліфікацію та бажання розібратися у суті пропозицій та зробити раціональний вибір. Процедурні бар'єри, зокрема необхідність збору певної кількості підписів, створюють можливості для використання цього інструмента в інтересах добре організованих груп із значними фінансовими можливостями. Найбільш очевидний недолік законодавчих ініціатив полягає у тому, що вони уможливлюють тиранію більшості, яка може обмежити або ускладнити реалізацію низки прав представниками меншин.

Відкликання з виборної посади не дозволяються щодо всього федерального уряду. Іншими словами, чим вищий політичний рівень і політична ставка, тим менше інструментів прямої демократії може бути задіяно із незначною ефективністю.

Хоча не виключено, що небезпека відкликання може змусити політиків бути уважнішими до потреб громадян, видається більш ймовірним, що їх неефективність є добре

відомою для політичного класу, який скоріше буде розраховувати зменшити, ніж боятися їх. Досвід відкликання як інструмента прямої демократії свідчить, що він не має значного потенціалу, як це можна зробити висновок з американського досвіду.

Навіть у Швейцарії, де активно використовуються інструменти прямої демократії, ця процедура на федеральному рівні законодавчо не закріплена. Хоча у молодих демократіях цей інструмент відносно успішно застосовується щодо глави держави. Так, у Венесуелі в 2004 році був проведений референдум про дострокову відставку президента У. Чавеса, на якому 60% виборців відхилили цю пропозицію, а в 2016 році було зібрано необхідну кількість підписів для ініціювання проведення референдуму щодо відкликання з поста президента Н. Марудо. Захисними механізмами є надання виборним особам певного імунітету (рік з моменту обрання) або наділення правом голосу лише тих, хто брав участь у виборах певної особи.

До позитивних моментів слід віднести те, що він дисциплінує виборних осіб і утримує їх від надто непопулярних кроків. Критики наполягають на тому, що механізм відкликання повністю підриває представницьке управління, оскільки змушує народних представників утримуватися від прийняття вкрай необхідних, але непопулярних рішень. Водночас цей інструмент дає можливість виборцям здійснювати постійний контроль за своїм представником, а не чекати завершення його каденції. Однак існує небезпека використання його політичними організаціями для усунення конкурентів у органах публічної влади.

Референдуми регулярно використовуються у кількох країнах, насамперед у Швейцарії та США, але вони дедалі частіше використовуються в інших країнах. Референдум чи плебісцит, на противагу нисхідній ініціативі та відкликанню, є голосуванням щодо конкретної пропозиції, сформульованої

політиками насамперед для завершення внутрішньоелітних дискусій. В свою чергу, громадські ініціативи та відкликання є приводом для початку широких суспільних дискусій та допомагають сформулювати порядок денний.

При цьому незначна кількість демократичних країн ніколи не проводять загальнонаціональних референдумів. Це, зокрема, США, Японія, Індія, Ізраїль та до 2005 року Нідерланди. Однак складно пояснити, чому ці країни не проводять загальнонаціональних референдумів. Референдуми проводяться для збільшення легітимності режиму, але не зрозуміло, коли саме легітимна криза провокує проведення референдуму[1]. Зміни у партійних системах, в яких перехід від класових до масових партій може бути частковим поясненням активного використання загальнонаціональних референдумів, насамперед у Західній Європі та Новій Зеландії.

Референдуми не формуються як звичка. Середній відсоток схвалення на усіх загальнонаціональних референдумах у світі, за винятком Швейцарії, становить 53%, але з регіональними відмінностями. У Африці, де домінують авторитарні режими, він сягає 82%, так само, як і в Азії. У Латинській Америці — 70%, у Європі — 61%, а в Океанії — 46%.

Хоча деякі дослідники, зокрема Б. Бербер[2], переконані, що референдуми є однією з найважливіших форм прямої демократії, оскільки використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій значно полегшує процедуру голосування[3], їх впливовість також штучно обмежується.

Більшість законодавчих норм щодо референдуму вимагає мінімальної явки, а інші вимагають значної більшості, зокрема якщо вони стосуються конституційних питань. Деяким

[1] *Qvortrup M.* Referendums around the world: The continued growth of direct democracy. New York: Palgrave Macmillan, 2014. P. 246.
[2] *Barber B.* Strong democracy: Participatory politics for a New Age. Berkeley, CA: California University Press, 1984. 356 p.
[3] *Budge I.* The new challenge of direct democracy. Cambridge: Polity Press, 1996. 216 p.

плебісцитам надається статус консультативних чи дорадчих, а їх рішення не є обов'язковими для органів публічної влади. Суди, законодавчі органи чи незалежні виборчі ради часто самі формулюють питання референдуму і встановлюють правила і процедури їх проведення. Ті, що проводяться за ініціативою уряду, є радше формою плебісцитарної демократії, ніж чистою формою прямої демократії, що характерно для громадських ініціатив та відкликання. Як результат, референдуми можуть використовуватися органами влади для посилення своєї легітимності: вони проводяться лише тоді, коли є усі шанси отримати позитивну відповідь на поставлені питання. Понад те, уряд може проводити стільки референдумів і у такій послідовності, скільки потрібно для отримання потрібного результату. Так, порядок проведення референдумів щодо вступу в ЄС у 1994 році був ретельно продуманий: спершу його провели у найбільш проєвропейськи налаштованих Австрії, Фінляндії, Швеції і лише потім у Норвегії, оскільки результати одного позитивно впливали на результати наступного.

Уряди організовують другий референдум, якщо перший не дав бажаного «правильного» результату, прикладами чого можуть бути референдуми щодо членства в ЄС в Данії та Британській Колумбії щодо нової виборчої системи.

Традиційна критика цього інструмента прямої демократії зводиться до того, що референдуми зазвичай зводять вибір громадян до простого «так/ні», «погоджуюсь/не погоджуюсь» у вирішенні складних питань. Частково цей недолік нівелюється можливістю вибору з кількох варіантів[1], однак це втомлює виборців[2]. Явка може бути високою, але насамперед при

[1] *Bowler S., Donovan T., Happ T.* Ballot propositions and information costs: Direct democracy and the fatigued voter // Western Political Quarterly. 2002. Vol. 45. P. 559–569.
[2] *Moeckli S.* Direct democracy and political participation from a cross-national perspective // Zittel T., Fuchs D. Participatory Democracy and Political Participation. London: Routledge, 2007. P. 107–124. P. 110–112.

вирішенні найбільш дражливих суспільних проблем (наприклад, одностатевих шлюбів, абортів чи володіння зброєю).

Деякі з традиційних аргументів проти референдумів та ініціатив не є переконливими. Теза, що пряма демократія провокує популізм, авторитаризм та дискримінаційні заходи, відкидається результатами досліджень національних референдумів у США[1], хоча деякі підтвердження дають вивчення місцевих референдумів[2].

У підсумку, хоча деякі критичні зауваги не мають фактичних підтверджень, однак референдуми не завжди являють собою чисту форму прямої демократії, яка перебуває під значним впливом політичних інститутів та політичної культури.

Результати зобов'язального референдуму мають обов'язкову силу. Якщо на ньому виборці підтримали певну ініціативу, то уряд або законодавчий орган повинні її реалізувати. Як правило, такі референдуми передбачені для прийняття чітко визначеного кола питань (приєднання до міжнародних угод, питання державних видатків, схвалення конституції, вирішення спірних питань між президентом і парламентом тощо).

Факультативні (не обов'язкові) референдуми можуть ініціюватися органами публічної влади або групою громадян, а їх результати не мають зобов'язальної сили, хоча їх повне ігнорування негативно позначається на рівні довіри до уряду або парламенту. Одним із підвидів такого референдуму є той, що скасовує результати. Він проводиться на підтримку чи скасування закону або іншого нормативно-правового акту, що набув чинності.

---

[1] *Magleby D. B.* Direct legislation: Voting on direct propositions in the United States. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1984.

[2] *Kobach K. W.* Switzerland / Butler D., Ranney A. Referendums around the world. Washington, DC: American Enterprise Institute, 1994. P. 71–98; *Svensson P.* Denmark: The referendum as minority protection // Gallagher M., Uleri P. V. The referendum experience in Europe. London: Macmillan, 1996. P. 33–51.

Прихильники референдумів вважають, що в умовах демократичного дефіциту та апатії виборців такий інструмент прямої демократії може відродити інтерес громадян до політики. Вони також можуть використовуватися для вирішення політичних проблем — вибору одного з варіантів дій уряду чи парламенту. Наявність згоди виборців легітимізує радикальні реформи, за які планує братися уряд, та полегшує їх реалізацію.

Негатив полягає у тому, що референдуми ослаблюють представницьку демократію, нівелюючи представницькі мандати членів парламенту. Це також спосіб уникнення відповідальності за прийняття непопулярного рішення. Традиційно виборці не здатні приймати кваліфіковані рішення через брак досвіду, знань і бажання розібратися у ситуації. Це особливо актуально, коли йдеться про зміни до конституції чи ратифікацію міжнародних угод. Досить значні можливості для маніпуляції має виконавча влада, яка вирішує питання про доцільність проведення референдуму і яка може мати власні, партійні інтереси[1].

2.2. Концептуальні засади дорадчої демократії

Деліберативна (дорадча) демократія (від лат. *deliberatio* — розмірковування) зосереджена на методах обговорення рішень, аргументації багатьох точок зору та інституціоналізації діалогу при прийнятті рішень. Іншими словами, це «чесне і відкрите спільне обмірковування переваг конкуруючих політичних аргументів»[2].

Одними з перших почали дослідження у цьому напрямі Дж. Бессет, який вперше ввів у науковий обіг це поняття,

[1] *Іщейкін К. Є.* Чинники ефективності застосування інструментів прямої демократії // Evropsky politicky a pravni diskurz. 2017. Т.4. № 3. С. 124–130.
[2] *Uhr J.* Deliberative democracy in Australia: The changing place of parliament. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1998. P. 24.

Дж. Дьюї, Дж. Ельстера, С. Бенхабіб, Д. Фішкін, Дж. Роулз, Д. Томпсон, Й. Кожен, К. Ріпп та ін. Найбільший внесок зробив Ю. Габермас, який розробив ключові поняття «публічності» як особливої сфери поліитки, в якій відбувається презентація учасниками суспільної комунікації своїх приватних інтересів і думок, котрі інтерпретуються і отримують визнання в якості суспільно значущих, та «ідеального комунікативного акта», що містить істинність, нормативну правильність, правдивість і зрозумілість. Теорія деліберативної демократії ключового значення надає якості рішень, що приймаються уповноваженими політичними організаціями, намагаючись покрити таким чином один із теоретичних недоліків представницької демократії[1].

Теорія деліберативної (дорадчої) демократії формувалася як концептуалізація дискурсу демократичного прийняття рішень (у результаті чого характеризується серйозною теоретичною завантаженістю), пізніше дістала відображення в експериментах і практиці.

Деліберативний процес може набувати різних форм. Це відкрита публічна дискусія, прямі диспути або обмін думками за зачиненими дверима[2]. Принципи деліберативної (дорадчої) демократії лежать в основі формування різноманітних дорадчих і консультативних органів, таких, як громадські асамблеї, суди громадянської юрисдикції тощо. Найчастіше застосування принципів і методів демократичної деліберації відбувається на рівні міні-громади (міні-публічності), тобто на рівні груп громадян, «достатньо малих, щоб бути справді дорадчими, і достатньо представницьких, щоб бути справді демократичними»[3].

[1] *Fishkin J.* Deliberation by the people themselves: Entry points for the public voice // Election Law Journal. 2013. Vol. 12. № 4. P. 490–508.
[2] *Бессет Д. М.* Делиберативная демократия и американская система государственной власти. Москва: РОССПЭН, 2011. С. 76.
[3] *Pateman C.* Participatory democracy revisited // Perspectives on Politics. 2012. Vol. 10. № 1. P. 12.

Від класичних демократів і республіканців, що роблять акцент на розвиток, а також лібералів і до прихильників демократії участі активна політична позиція вітається, оскільки вона прищеплює почуття політичної ефективності, сприяє зацікавленості колективними проблемами і сприяє формуванню освіченого громадянина, здатного діяти на благо суспільства. Демократія в даному випадку — розкриття громадянської чесноти, а демократичний лад — засіб самореалізації. Проти подібного розуміння виступають ті, хто, безсумнівно, представляють більшість демократичних мислителів і хто тлумачать демократію як засіб для захисту громадян від їх правителів і один від одного, а також як засіб забезпечення ефективної роботи розумної політичної структури, готової виховати компетентну і підзвітну еліту, здатну приймати важливі державні рішення. Відповідно до даної позиції, демократія — засіб, а не мета; вона служить для захисту свободи громадян і для збереження фундаментальних суспільних благ (правопорядок, виборча політика, система соціальних гарантій, безпека), необхідних громадянам, щоб переслідувати свої самостійно обрані цілі й завдання.

Проблема, до якої звернулися прихильники дорадчої демократії, полягає в тому, чи повинні демократичні процеси й інститути будуватися навколо діючої або емпіричної волі залучених у політику, або навколо того, що можна було б назвати «розумним» політичним міркуванням. «Дорадчі» демократи надають виключного значення рефлексивному і рафінованому. Зрозуміло, як тільки на цьому робиться акцент, одразу виникає проблема визначення. К. Оффе і У. Прюс безпосередньо звернулися саме до неї. На їх думку, раціональна політична воля або судження відповідають трьом критеріям, має бути одночасно орієнтованим: 1) на факти, на противагу вузьколобій або доктринерській позиції; 2) майбутнє, на противагу недалекоглядній; 3) на іншого, що протиставляється егоїзму[1].

[1] *Offe C., Preuss U.* Democratic institutions and moral resources // Held D. Political theory today. Cambridge: Polity, 1991. P. 156–157.

Коли б не виявлялися недоліки в політичному міркуванні, зазвичай це пов'язано з тим, що подібні судження не відповідають одній або декільком із цих умов, тобто вони помилкові, оскільки некомпетентні і / або недалекоглядні та / або корисливі. Виникає питання про те, чи слід демократичній теорії розглядати преференції, що вже існують у повсякденному житті, як повністю сформовані й розумні, чи вона повинна спонукати політичних мислителів задатися питаннями про природу політичної волі, і в такому випадку слід розглядати останню як обґрунтовану або легітимну, якщо вона відповідає певним тестам на об'єктивність.

Питання для дорадчих демократів полягає в тому, чи є захопленість рефлексивними преференціями неодмінно елітистською, в тому сенсі, який сподобався б Платону, чи вона може привести до новаторських ідей про те, як демократія могла б функціонувати. Теоретична дилема може бути представлена таким чином: чи є демократична концепція загального блага чимось більшим, ніж простою сукупністю даних індивідуальних переваг, чи вона може бути викладена у взаємозв'язку із серйозною політичною полемікою і дискусією? Для К. Оффе і У. Прюса ключовий момент може бути визначений просто: «Не існує позитивного лінійного взаємозв'язку між участю і розумністю»[1].

Виклик демократичної теорії — не просто продумати категорії людей, які могли б отримати право брати участь у політиці, не просто переглянути багато значущих сфер, де демократія могла б легітимно впроваджуватися. Швидше за все сучасний виклик полягає в тому, щоб зайнятися «запровадженням процедур, що роблять акцент на формулюванні ретельно досліджених, обґрунтованих, ситуативно абстрактних, соціально перевірених і обґрунтованих переваг»[2].

---

[1] *Offe C., Preuss U.* Democratic institutions and moral resources // Held D. Political theory today. Cambridge: Polity, 1991. P. 167.
[2] Ibid. P. 167.

Ключовий пункт дорадчої демократії був сформульований Б. Маненом, який писав, що «необхідно радикально змінити загальну для ліберальної теорії і демократичної думки перспективу: джерело законності не зумовлюється волею індивідів, а скоріше процесом її формування, тобто власне обговоренням»[1].

Суть позиції дорадчих демократів полягала в тому, щоб відмовитися від будь-яких уявлень про фіксовані преференції і замінити їх пізнавальним процесом, за допомогою якого люди усвідомлюють цілу низку питань, необхідних їм для формування розсудливих і розумних політичних суджень. На порядку денному стояло не просто встановлення абстрактного, упередженого стандарту раціональності, а скоріше віра в те, що політика є вільним і тривалим процесом пізнання, в якому ролі «вчителя» і «навчальної програми» визначені, а суть того, що саме слід вивчити, повинна бути з'ясована в процесі самого пізнання. Іншими словами, передбачається, що дорадчий демократичний процес — не той, в якому судження людей і процеси приймаються як даність, а в якому, по суті, задається питання: чи відповідають дані судження і процеси адекватному стандарту пізнання? А якщо ні, то як їх можна вдосконалити?

На думку К. Оффе і У. Прюса, «можна вважати цілком новаторським думати про інституційний устрій і процедури, які могли б здійснювати виборчий тиск на користь цього типу рефлексивного і вільного від уподобань пізнавального процесу, що протистоїть фіксованим уподобанням, які повністю базовані на ситуативних детермінантах, усталених переконаннях або самообмані»[2].

Таким чином, дорадчі демократи роблять безпрецедентний крок, заявляючи, що жоден набір цінностей або конкрет-

[1] *Manin B.* On legitimacy and deliberation // Political Theory. 1987. Vol. 15. № 3. P. 35.
[2] *Offe C., Preuss U.* Democratic institutions and moral resources. P.168.

них перспектив не може претендувати на коректність і достовірність сам по собі, але має силу, лише коли він обґрунтований. Понад те вони стверджують, що окремі точки зору повинні перевірятися в ході й за допомогою соціальних зіткнень, які враховують позиції інших, тобто моральний аспект.

Висновком із даних міркувань є те, що інституційні плани сучасної демократії повинні ґрунтуватися на «принципі взаємності». Цей принцип вимагає, щоб демократичні теоретики, як і люди в своєму повсякденному житті, робили більший акцент на тих установках і процедурах формування переваг і процесу пізнання, що перебувають у рамках політики і громадянського суспільства. Це вимагає, щоб ми прийняли «багаторакурсний спосіб формування, захисту і тим самим встановлення наших уподобань»[1]. Чому ми приходимо до прийняття тих чи інших поглядів і чи можемо ми захистити їх у складній соціальній обстановці з людьми, що мають протилежні інтереси, стає пріоритетним предметом уваги. Демократична теорія повинна бути спрямована на конституційне планування, здатне допомогти вбудувати в процес самої політики можливість вивчати і відкрито досліджувати погляди громадян. Демократична теорія повинна підвищити якість громадської участі: за допомогою акценту швидше на рафінованих і рефлексивних перевагах, ніж на «спонтанних» і контекстуально-залежних. Під рефлексивними уподобаннями розуміються переваги, які є результатом свідомої конфронтації чиєїсь точки зору з протилежною позицією, або безліччю аспектів, які громадянин, після роздумів, ймовірно, знайде в собі. Подібній рефлексивності можуть сприяти певні домовленості, котрі долають монологічне усамітнення акту голосування у виборчій кабіні, і доповнюють цей необхідний спосіб участі більш діалогічними формами, домагаючись того, щоб кожен голос був почутий[2].

[1] *Offe C., Preuss U.* Democratic institutions and moral resources. P. 169.
[2] Ibid. P. 170.

Підсумком подібних роздумів є те, що демократична теорія потребує міркувань не тільки про контексти, в яких люди формують свої переконання і випробовують свої думки, а й про механізми, задіяні у демократичних країнах, що або лише підкріплюють існуючі точки зору, або створюють нові. У демократичній теорії повинен відбутися перехід від зосередження уваги на макрополітичних інститутах у бік розгляду різноманітних контекстів громадянського суспільства, одні з яких перешкоджають, а інші — сприяють вільному обговоренню і дебатам.

Стурбованість неповноцінністю сучасного політичного життя висловлювала низка мислителів із середовища дорадчих демократів. Дж. Фішкін, один із фундаторів теорії дорадчої демократії, констатував апатію і брак інтересу до державного життя серед найширших верств сучасного електорату, а також елітизм політичних партій і правлячих груп. Демократія сьогодні являє собою «вимушений вибір між політично рівними, але відносно некомпетентними масами і політично нерівними, але відносно компетентними елітами»[1]. Історичний ухил у бік більш формальної рівноправності, представленої розширенням виборчих прав, завойованих дискримінованими раніше групами, занадто часто «супроводжується повсюдною неучастю і байдужістю»[2]. Показники явки виборців стрімко падають, незважаючи на розширення виборчих прав для груп, що раніше були його позбавлені. Дебати в сучасній демократії найчастіше поверхові, некомпетентні й безрезультатні: виборці явно демонструють відрив від політичного процесу, відчувають відчуження, виявляють відстороненість або самозаспокоєння. Акцент робиться швидше на особистостях політиків, ніж на самій політиці, зумовлюючи перенасиченість медіасвіту виборчої політики. Помітні

[1] *Fishkin J.* Democracy and deliberation: New directions for democratic reform. New Haven: Yale University Press, 1991. P. 1.
[2] Ibid. P. 54.

фрази замінюють аргументи, магія знаменитостей витісняє принциповість політичних суперечок, а кандидати відбираються «приблизно так, як ми вибираємо миючі засоби»[1].

Еліти, що домінують у політиці США і Європи, як стверджує Дж. Фішкін, також переважно відірвані від глобальних процесів і проблем політичних дебатів. Політичний процес наповнюється опитуваннями громадської думки, цільовими групами та іншими інструментами маркетингу, призначеними для пристосування політики швидше до існуючих поглядів та інтересів, ніж для дослідження принципів, що зміцнюють політику, і обговорення напрямів стратегічного розвитку. Еліти керують політикою, намагаючись перехитрити електорат. Ідеали державної політики, що підтримують розум, аргументованість і об'єктивність, і класичної, ліберальної демократичної теорії підриваються традицією еліт і партій покладатися на дані опитувань громадської думки, які ці партії можуть вільно інтерпретувати і спотворювати у власних інтересах. Як зазначає Дж. Фішкін, «замість громадської думки, яка могла б контролювати керівників, уподобання, сформовані керівниками і мас-медіа, занадто часто повертаються їх відображеннями в опитуваннях, без достатньо критичного розгляду і без достатньої інформації і дослідження, щоб представляти якийсь значущий народний контроль»[2]. Політика стає дедалі більш поверховою, зманіпульованою медіа і не обтяженою як ідеями, так і висококваліфікованим керівництвом.

Хоча опис ліберальної демократії Дж. Фішкіна співзвучний оцінці демократії Й. Шумпетера, він її не вихваляє і не засуджує. Навпаки, він розглядає її як виклик для творчого переосмислення демократії, що являє собою новий тип участі, який дає не тільки більше влади громадянам, а й більше

[1] *Fishkin J.* Democracy and deliberation: New directions for democratic reform. New Haven: Yale University Press, 1991. P. 3.
[2] Ibid. P. 19.

можливостей використовувати цю владу обдумано, свідомо. У цьому його підтримують багато сучасних політичних мислителів, серед яких варто згадати Ю. Ельстера. Він фокусується на тому, як виборча політика створює переможців і переможених за допомогою підсумовування приватних уподобань. Цей процес, як він припускає, включає поняття раціональності, більш властиве вибору споживачів, тобто ринковим відносинам, ніж політиці, яка повинна управлятися формою дискурсивної раціональності, притаманною місцям засідання або зборів громадян. Зведення колективного прийняття рішень до підсумовування приватних переваг «знаменує змішування типів поведінки, властивих ринку і форуму. Уявлення про суверенність споживача прийнятне лише тому і тією мірою, якою споживач вибирає між засобами дії, які відрізняються лише способами впливу на нього. Однак у ситуаціях політичного вибору громадянин повинен надати перевагу одному із станів, які також відрізняються за способом впливу один на одного»[1].

Вибір споживача егоцентричний — переслідування цілей і засобів для задоволення індивідуальних потреб. Політичний вибір, на відміну від нього, орієнтований на інших і може, за словами Дж. С. Мілля, «зачіпати інших», оскільки він може їм «завдати шкоди». Різниця між споживанням і політикою є відмінністю між вибором, що стосується самого суб'єкта, і вибором, який обумовлює і впливає на переваги і життєві можливості інших. Щоб колективні рішення в останньому випадку виявилися ефективними, легітимними і справедливими, вони повинні бути обумовлені розумними державними міркуваннями, які можуть витримати дебати і аналіз із боку громадськості.

[1] *Elster J.* The market and the forum: three varieties of political theory // Bohman J., Rehg W. Deliberative democracy. Cambridge, MA: MIT Press. 1997. P. 33–34.

Дж. Драйзек поділяє подібні погляди. Ґрунтуючись на працях Франкфуртської школи, він критикує домінування інструментальної раціональності, тобто суто формально, раціональність цілей і засобів — у суспільному та приватному житті. Він стверджує, що поширення інструментальної раціональності призводить до бюрократизації та концентрації влади в руках технічно обдарованих еліт, які ставляться до політики як до власності експертів, а не громадян. Експерти прагнуть розкласти проблему на складові елементи, якими можна оперувати, і розібратися з кожним окремо — як один від одного, так і від політичного цілого, громадянського суспільства. Це перешкоджає застосуванню комплексного і цілісного підходу до управління, який повинен базуватися не на інструментальному, а на соціально орієнтованому підході в політиці. До того ж інструментальний підхід спонукає людей ставитися один до одного як до засобу досягнення цілей, підриває уявлення про людей як вільних, рівних і здатних на активну громадянську позицію. Хоча ліберальна демократія визнає лише приватні погляди й інтереси та прагне узаконити свободу діяльності експертів за допомогою підсумовування індивідуальних виборів через періодичні вибори, суспільні проблеми вимагають, як вважає Дж. Драйзек, переміщення питання про якість прийняття рішень у центр дискусії і створення відкритих зібрань, де приватні уподобання сприймаються не як наперед визначені, а скоріше ті, що трансформуються у світлі «відкриття інтересів, що піддаються узагальненню» за допомогою аргументації і обґрунтувань[1].

Підґрунтям такої позиції є аргументи провідного теоретика Ю. Габермаса[2]. Він розглядає публічну акцію як таку, що

[1] *Dryzek J.* Discursive democracy: Politics, policy, and science. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. P. 54.

[2] *Habermas J.* Towards a rational society. London: Heinemann, 1971. 142 p.; *Habermas J.* Wahrheitstheorien // Fahrenbach H. Wirklichkeit und Reflexion. Pfullingen: Neske. 1973. S. 71–104; *Habermas J.* Theory and practice.

складається з двох етапів: 1) власне деліберація, яка відбувається поза інститутами та асоціаціями, але яка включає усіх громадян у неформальному публічному просторі; 2) формалізація дискусій, і зокрема громадської думки, що висловлюється через асоціації, які можуть здійснювати вплив на інституційні деліберації[1]. Такий підхід виходить із ліберальної ідеї про громадянське суспільство, що передбачає відділення публічної сфери від соціальної, а асоціації відіграють роль посередника і беруться за структурування неформальних дебатів між громадянами.

Ю. Габермас розглядає громадянське суспільство як публічну сферу, розташовану між особою та державою, в якій відбувається комунікація між ними. Він також сформулював ключове поняття — публічності, яка спершу формувалася у дополітичному просторі (різноманітні клуби, дискусійні гуртки, де обговорювалися різноманітні публічні питання), але з поширенням газет і журналів набувала дедалі більше політичних рис і претензій на участь у державному управлінні. Створення представницького органу в Англії наприкінці XVII ст. засвідчило вихід політично активної громадськості на історичну арену. Ця громадськість розглядає суспільне життя виходячи з категорій закону, який у громадській думці визнається як загальний і розумний. Тобто відмова від природного закону панування і перехід до визнання правового закону є ознакою формування громадськості[2]. На думку Ю. Габермаса, у центрі громадянського суспільства перебувають добровільні об'єднання, що перебувають поза рамками

Cambridge: Polity, 1988. 320 p.; *Habermas J.* Moral consciousness and communicative action. Cambridge: MIT Press, 1990. 225 p.; *Habermas J.* Justification and application: Remarks on discourse ethics. Cambridge, MA: MIT Press, 1993. 229 p.

[1] *Habermas J.* Between facts and norms. Cambridge MA: MIT Press, 1996. 676 p.

[2] *Habermas J.* The structural transformation of the public sphere. An inguiry into a category of bourgeois Society. Cambridge: Cambridge University Press, 1989. P. 27–73.

держави і економіки, які дають громадянам можливість самостійно управляти і діяти всупереч владі, заснованій на традиції, силі та ритуалі[1].

У розумінні Ю. Габермаса, раціональність потребує не тільки сприйняття її в якості інструмента, що використовується індивідами для управління світом абстрактних елементів і об'єктів, але може розглядатися і як засіб забезпечення суспільної координації діяльності. Останнє може бути представлено як збірка норм, що керують нашою діяльністю, і здатна стати суб'єктом суперечок і перехресного розгляду. Раціональність у даній моделі невіддільна від виправдання перед іншими. Для Дж. Драйзека недоліки існуючих моделей ліберальної демократії можуть бути подолані лише шляхом зміцнення дискурсивної і комунікативної раціональності, що дозволяє нам шукати колективні рішення спільних проблем, з якими ми стикаємося у сучасному суспільстві, — від пенсійної кризи до погіршення екологічної ситуації.

Намагання переосмислити демократію не означає повернення до існуючих моделей прямої демократії або демократії участі. Багато з того, що дорадчі демократи розглядають як межі ліберальної демократії, також відтворено у цих концепціях. Ідеал спільного прийняття політичних рішень і спроби адаптувати цю ідею до різних форм прямої або партисипаторної демократії сприймаються зі скепсисом із трьох причин. Перша і найбільш очевидна полягає в тому, що ідеал не може бути реалізований у вкрай складному і диференційованому сучасному суспільстві. Критика прямої демократії Дж. С. Міллем і М. Вебером знаходить у цьому відгук. По-друге, ідеалізація спільного прийняття рішень у невеликих співтовариствах сама по собі недоцільна, оскільки потенційні недоліки невеликих, відносно однорідних спільнот — схильність

[1] *Habermas J.* The structural transformation of the public sphere. An inguiry into a category of bourgeois Society. Cambridge: Cambridge University Press, 1989. P. 27–31, 73, 127.

до конформізму, нетерпимість і персоналізація політики — ризикують опинитися відтвореними у всіх формах безпосереднього політичного життя. За словами Дж. Фішкіна, дрібномасштабна демократія «більш вразлива для тиранії», оскільки вона «більш вразлива для демагогії»[1]. По-третє, дедалі більше ігноруються проблеми якості участі. Учасницькі демократи не можуть зосередитися на властивих дорадчій демократії недоліках. Сама по собі участь цього не виправить і, по суті, може навіть ускладнити становище в суспільстві: дорадча компетентність широких народних мас вкрай сумнівна. Як і вкрай сумнівні переваги делегування влади народу в умовах, коли він фактично не здатний дану йому владу використовувати. Активізувавшись, маси, при нагоді, можуть виявитися беззахисними перед демагогією[2].

Критика прямої народної участі також виявляється в працях республіканських мислителів, які бажають запозичити одкровення дорадчої демократії. Ф. Петтіт, наприклад, стурбований побудовою інститутів, які б перешкоджали поширенню на індивідів того чи іншого виду панування, тобто безпідставного втручання в їх життя. Він стурбований тим, що зростаюча участь у політиці, що набуває форми самоцілі, може посилити якраз ті типи свавілля, яких республіканці прагнуть уникнути. На його думку, якщо електорат отримує прямий контроль над політичними питаннями без поліпшення якості політичних міркувань і аргументації, то він цілком може стати найбільш свавільним з усіх можновладців[3].

Подібний хід думок підкріплюється працями Дж. Коена, який відділяє ідеал дорадчої демократії від ідеалів об'єднань виборців і прямої демократії. У ранньому викладі дорадчої демократії він стверджував, що не бачить «нічого вартого

[1] *Fishkin J.* Democracy and deliberation. P. 50.
[2] Ibid. P. 21.
[3] *Pettit P.* Deliberative democracy, the discursive dilemma, and republican theory // Fishkin J., Laslett P. Debating deliberative democracy. Oxford: Blackwell, 2003. P. 154.

схвалення» у твердженні про те, що пряма демократія найкраще інституціоналізує ідеали дорадчої демократії[1]. Пряма демократія як така не повинна бути дорадчою. Дорадча демократія не повинна зображатися як ще одна версія моделей демократії участі.

У цілому дорадчою демократією є «будь-який із низки поглядів, згідно з якими спільне обговорення вільними і рівними громадянами лежить в основі легітимного політичного прийняття рішень і самоврядування»[2].

Політична легітимність не зводиться до виборчих дільниць і правління більшості як такого, а скоріше до надання переконливих доказів, пояснень і оцінок для державних рішень[3]. Ключовою метою є трансформація індивідуальних уподобань за допомогою розгляду положень, здатних витримати контроль і перевірку думкою громадськості.

Обговорення може подолати обмеженість індивідуальних переконань і посилити якість державного прийняття рішень з цілої низки причин. По-перше, за допомогою надання інформації та об'єднання знань громадський розгляд може трансформувати і загострити розуміння громадянами комплексних проблем. Вони можуть почати усвідомлювати складові ситуації, які раніше не помічали: наприклад, аспекти взаємозв'язку державних питань або деякі з наслідків обрання того чи іншого курсу.

По-друге, громадська дискусія здатна розкрити, як певні формації уподобань можуть бути пов'язані з інтересами тієї чи іншої групи, тим самим забезпечуючи ідеологічну цілеспрямованість. В цьому випадку дискусія може виявити однобічний і обмежений характер деяких точок зору, які не

[1] *Cohen J.* Deliberation and democratic legitimacy // Hamlin A., Pettit P. The good polity: Normative analysis of the state. Oxford: Blackwell, 1989. P. 141–202.
[2] *Bohman J.* The coming age of deliberative democracy // Journal of Political Philosophy. 1998. Vol. 6. P. 401.
[3] *Saward M.* Democracy. Cambridge: Polity, 2003. P. 120–124.

завжди представляють інтереси більшості. Вона також може вказати на обмеженість уподобань, обумовлених зведенням очікувань до пристосування до обставин, що видаються стійкими і незмінними. Дж. Коен називає їх «психологічними пристосуваннями до субординаційних умов»[1]. Прикладом можуть бути форми визнання панівного політичного режиму, засновані на традиції або прагматичній згоді, проаналізовані вище. За даних умов обговорення можуть продемонструвати важливість відкритого, мінливого і динамічного процесу формування думок у суспільному житті, оскільки вони можуть допомогти розкрити соціально спотворені твердження і закласти основу всебічного розуміння.

По-третє, громадське обговорення може замінити «мову інтересу мовою розуму»[2]. Обговорення може вдосконалити колективне судження, оскільки воно пов'язане не тільки з підсумовуванням інформації та обміном думок, а й з міркуваннями про них і перевірочними аргументами. Дж. Фішкін підкреслює, що у громадському обговоренні «учасники повинні бути готові розглянути аргументи по суті»[3].

Тобто дорадчі демократи сподіваються зміцнити легітимність демократичних процедур та інститутів, звернувшись до дорадчих елементів, призначених для поліпшення якості демократичного життя і його результативності. Для деяких дорадчих мислителів ця риса служить підставою твердження про те, що дорадча демократія — найкраща концепція демократичної програми, оскільки вона може сприяти прийняттю «найкращих» рішень, тобто дати результати, які найбільш ретельно вивчаються, обґрунтовуються і, отже, легітимізу-

[1] *Cohen J.* Deliberation and democratic legitimacy // Hamlin A., Pettit P. The good polity: Normative analysis of the state. Oxford: Blackwell, 1989. P. 25.
[2] *Elster J.* Deliberative democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 1989. P. 111.
[3] *Fishkin J.* Democracy and deliberation: New directions for democratic reform. New Haven: Yale University Press, 1991. P. 37.

ються. Обмін прикладами «суспільної необхідності» породжує новий принцип легітимного правління.

Дорадча демократія — незалежний політичний ідеал. Дж. Коен дає коротку оцінку цьому, коли стверджує, що демократичне об'єднання має сприйматися як таке, в якому «узасадничення термінів і умов об'єднання відбувається за допомогою громадської дискусії і розмірковувань», а громадяни при подібному порядку «вважають свої базові інститути легітимними остільки, оскільки вони забезпечують основу для вільних громадських обговорень»[1].

Відповідно до даної позиції обговорення можна вважати вільним, якщо воно не обмежується авторитетом старих норм або вимог. В умовах ідеального обговорення, як стверджував Ю. Габермас, «не застосовується жодна інша сила, крім сили кращого аргумента»[2]. Від партій вимагається «викласти свої підстави для висунення пропозицій, а також для їх підтримки або критики»[3]. Громадяни не можуть просто заявити про свої уподобання, не підготувавшись до їх відстоювання на публіці. А для того, щоб ідеал був реалізованим, громадяни повинні мати свободу від спотворюючих впливів нерівного розподілу влади, багатства, освіти та інших ресурсів. Насамперед важлива раціонально мотивована угода, а не результати, здобуті за допомогою примусу, маніпуляції або домовленостей. Дана модель вимагає, щоб громадяни володіли формальною та фактичною рівноправністю. Дорадча демократія базується на уявленні про політичне обґрунтування, тобто проведення відкритого обговорення серед рівноправних громадян, що вимагає відповідної взаємопов'язаності політичних інститутів[4].

---

[1] *Cohen J.* Deliberation and democratic legitimacy. P. 21.
[2] *Хабермас Ю.* Проблема легитимации позднего капитализма. Москва: Праксис, 2010. С. 125.
[3] *Cohen J.* Deliberation and democratic legitimacy. P. 22.
[4] *Ibid.* P. 26.

Отже, прихильники дорадчої демократії, незважаючи на певні відмінності у підходах до визначення ключових понять, критично налаштовані щодо багатьох аспектів існуючих форм ліберальної демократії (надмірна схильність до визнання приватних інтересів, узагальнена концепція громадського блага як суми індивідуальних уподобань, сподівання на інструментальні форми раціональності; нездатність поставити у центр дискусії питання про якість колективного прийняття рішень). Хоча ліберальна демократія схильна сприймати індивідуальні уподобання як дані й незмінні, дорадчі демократи все ж схильні їх проблематизувати, прагнучи зосередитися на політичних механізмах і соціальних практиках, що полегшують пошук переконливих аргументів і обґрунтувань дій, а також, за можливості, узагальнення інтересів. Дорадчі демократи пропонують деякі нові важливі уявлення про можливі інституційні структури демократії.

Зазвичай вони включають пропозиції щодо доповнення і збагачення існуючих демократичних процедур, а також посилення якості демократичного життя, не претендуючи на високий рівень політичної участі, що вимагається класичними, марксистськими і партисипаторними демократами.

У дорадчих теоретиків процес обговорення розглядається як основний для демократії. Це спосіб перевести демократичну політику від пасивної констатації інтересів, впевненості експертів і слабкості моменту до більш вишуканого і рефлексивного процесу. Як слушно констатує Дж. Фішкін, «політична рівність без обговорення є марною, оскільки зводиться лише до влади без можливості подумати про те, як її можна використовувати»[1]. Але обговорення не є категорією «все або нічого», завдання полягає у виявленні способів посилити дорадчий елемент у сучасній демократії. Серед пропонованих способів для здійснення цього — запровадження дорад-

[1] *Fishkin J.* Democracy and deliberation: New directions for democratic reform. P. 36.

чих опитувань, днів обговорення, громадських журі, що розширюють механізми відповідної реакції виборців і громадянської комунікації, реформа громадянської освіти для посилення спроможності рефлексивного вибору, а також суспільне спонсорування громадянських груп і асоціацій, які прагнуть участі у дорадчій політиці.

Протягом останніх десятиліть усі демократичні системи вдалися до експериментів з новими, додатковими механізмами залучення громадян, отримання інформації та продукування інформованої громадської думки. Відмінність між цими експериментами полягає у тому, що вони мають мало спільного з організованою партійною політикою чи формальними політичними інститутами. Більшість із них є функціональними і обмеженими конкретною сферою[1] та хибують на властивий їм демократичний дефіцит. Кожна має сильні й слабкі сторони: вони є більш-менш інклюзивними, більш-менш дорадчими, більш-менш затратними.

Кожна форма виконує різні види політичної роботи, вони можуть генерувати інформацію; продукувати більш справедливі результати; посилювати легітимність; інституціоналізувати нові форми навчання. Порівняно з теоретичними напрацюваннями про значення і роль формальних політичних інститутів нові форми залучення громадян все ще перебувають у зародковому стані й достатньою мірою не досліджені[2].

---

[1] *Ansell C., Gingrich J.* Reforming the administrative state // Cain B. E., Dalton R. J., Scarrow S. E. Democracy transformed?: Expanding political opportunities in advanced industrial democracies. Oxford: Oxford University Press), 2003. P. 164–191; *Hajer M. A., Wagenaar H.* Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society. Cambridge: Cambridge University Press, 2003; *Sørensen E., Torfing J.* Network politics, political capital, and democracy // International Journal of Public Administration. 2003. Vol. 26. P. 609–634.

[2] *Fung A.* Varieties of participation in complex governance // Public Administration Review. 2006. Vol. 66. P. 66–75; *Parkinson J.* Deliberating in the real world: Problems of legitimacy in deliberative democracy. Oxford: Oxford University Press, 2006. 224 p.; *Gastil J.* Political communication and deliberation. Los Angeles: Sage, 2008. 344 p.; *Smith G.* Democratic innovations:

Як і всі опитування, **дорадчі опитування** громадської думки включають випадковий зразок репрезентативної вибірки населення, «мікрокосмос» електорату в цілому. І якщо звичайне опитування оцінює, «що електорат думає, враховуючи, як мало він знає», то дорадче опитування призначене для того, щоб з'ясувати, що «електорат гіпотетично подумав би, якби він був занурений в інтенсивні дорадчі процеси»[1]. Основна ідея в тому, щоб зібрати репрезентативну вибірку населення в одному місці на кілька днів, щоб обговорити нагальні суспільні питання. Вибірка спочатку опитується на предмет уподобань учасників. Потім здійснюється обговорення, що зазвичай включає два елементи: спілкування і анкетування низкою експертів з досліджуваного питання; дебати серед учасників у сподіванні прийти до публічно обґрунтованих положень. Після цього проводиться повторне опитування, результати якого порівнюються з першим. Зазвичай процес обговорення має за мету зміну думок, оскільки опитувані стають більш компетентними в результаті уважного розгляду позицій, а учасники вже враховують думки і аргументи один одного.

Дж. Фішкін вважає, що результати дорадчих опитувань мають більший авторитет, ніж звичайні опитування громадської думки, оскільки вони представляють «рефлексивне судження» електорату. Відтак з'являється особлива «консультативна сила», що інформує про те, якою була б думка громадськості за можливості розширеної рефлексії і доступу до інформації[2]. На відміну від офіційних політичних представників, які походять з еліт і перебувають під значним тиском з боку впливових груп, дорадчі опитування — це вибірка компетентної думки людей, підібраних шляхом жеребкування — ключового інструмента відбору, рекомендованого в класичній демо-

Designing institutions for citizen participation. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. 344 p.

[1] *Fishkin J.* Democracy and deliberation. P. 81.

[2] Ibid.

кратії, що гарантує кожному рівні шанси бути обраним незалежно від соціального статусу. Тому прихильники дорадчих опитувань думки розглядають їх як поєднання двох важливих ідеалів: дорадчості та політичної рівності. Елементи класичної афінської демократії (ротація учасників і відкритий характер дебатів) поєднуються з елементами представницької демократії (політична рівність, гласність і громадські дебати) для створення нового інституційного механізму[1].

Дорадчі дебати планувалися не як заміна політичних інститутів ліберальної демократії, а як їх підтримка і доповнення. Вони використовувалися для вирішення важливих питань у низці держав Європи та Північної Америки. Дані про їх використання зазвичай підтверджують заяви про те, що обговорення, дійсно, приводять до значної трансформації уподобань їх учасників. Так, у США учасники одного з опитувань спершу були вороже налаштовані до ідеї підвищення цін на електроенергію, але змінили свою думку, з'ясувавши, що цей крок пов'язаний із більшими інвестиціями у відновлювані джерела енергії[2].

Однак немає достатніх свідчень того, що публікація результатів дорадчих опитувань має позитивний вплив на масового виборця. Хоча захисники дорадчої демократії стверджують, що інституціоналізоване дорадче опитування громадської думки, яке стає характерною рисою суспільного життя, у кінцевому підсумку змінило б поведінку інших акторів.

Суть **дня обговорення** була сформульована Дж. Фішкіним і Б. Акерманом, на думку яких, він міг допомогти подолати обмежену суспільну ефективність дорадчих опитувань, приділяючи громадській дискусії з ключових питань цілі дні. Оригінальна версія цієї пропозиції була зосереджена на «дні обговорень», що став би складовим елементом президент-

[1] *Beetham D.* Democracy. Oxford: Oneworld, 2005. P. 137–140.
[2] *Ackerman B., Fishkin J.* Deliberation day // Fishkin J., Laslett P. Debating deliberative democracy. Oxford: Blackwell, 2003. P. 51–84.

ських перегонів у США. Вибірка з 5000 громадян повинна була збиратися для обговорення кандидатів протягом цілого дня. У той же день мали проводитися місцеві та національні радіо- і теледебати.

Результати дня обговорень, які б містили дані про уподобання до і після обговорення, у тому числі ключові аргументи для зміни точки зору, могли б тоді публікуватися як у місцевих, так і загальнонаціональних ЗМІ. Щоб заохотити учасників, автори ідеї пропонували виплачувати їм грошову компенсацію. Цей день обговорень мав залучити якомога більше людей до рефлексивного процесу політичного судження.

Б. Акерман і Дж. Фішкін вважають, що регулярне проведення днів обговорень з нагальних питань державного значення посилило б якість політичних дебатів і зміцнило б основи голосування; забезпечило б відхід політиків від гасел до більш дискурсивних практик, зосереджених на основах політичних уподобань; розширило б «інформаційну базу» партійних і непартійних активістів, які б могли діяти ефективніше. Таким чином, з'являється надія на те, що освічене громадянство і більш відповідальний політичний клас, що усвідомлює свою громадську підзвітність, допоможуть здійснити «справжнє відродження громадянської культури»[1].

Громадські журі досить схожі на дорадчі опитування і виходять з того, що громадяни здатні на адекватні рішення зі складних державних питань за умови занурення у відповідне середовище. Громадські журі використовуються для консультацій національних урядів з широкого кола суперечливих питань (міське планування, реформа соціального забезпечення та медицини, питання екології тощо)[2].

Громадські журі скликаються державними органами, щоб дати оцінку нагальним питанням і визначити політичні пріоритети після того, як вони розглянули відповідні факти та

[1] *Ackerman B., Fishkin J.* Deliberation day. P. 25.
[2] *Beetham D.* Democracy. Oxford: Oneworld, 2005. P. 140.

аргументи. Як і у випадку з дорадчими опитуваннями, обговорення модерується компетентними фахівцями і перевіряється в ході дебатів. Мета громадських журі полягає у досягненні консенсусу щодо визначених питань, а їх рішення мають легітимізуватися через існуючі офіційні процедури прийняття рішень. До останнього часу громадським журі відводилася лише консультативна роль, однак досить часто вони приймали рішення, що йшли врозріз з офіційною позицією представників органів державної влади. Так, у США громадське журі, що розглядало реформу системи охорони здоров'я, одноголосно прийняло рішення про всебічний страховий захист, який має поширюватися і на представників законодавчої, виконавчої і судової влади[1].

Робота органів, що формуються відповідно до теорії деліберативної демократії, заснована на позаелекторальній участі громади. Очевидною є їх принципова схожість із формами інституціоналізації учасницької демократії, що актуалізує питання про співвідношення цих двох моделей демократії. Деякі теоретики деліберативної демократії вважають, що «повернення до дорадчої теорії не відмінило теорію участі»[2], хоча поширеним є і уявлення, згідно з яким дорадча демократія «переросла себе і включила в себе свою попередницю»[3]. Деліберативна демократія, наприклад, розглядається як «учасницька демократична регенерація»[4]. Іноді вважається, що дорадчих демократів можна віднести і до прихильників демократії участі.

З таким положенням важко погодитися. Хоча обговорення, дискусія і дебати необхідні для будь-якої форми демократії, а

[1] Ibid. Democracy. P. 141.
[2] *Thompson D. F.* Deliberative Democratic theory and empirical political science // American Review of Political Science. 2008. № 11. P. 512.
[3] *Dryzek J. S.* Networks and democratic ideals: Equality, freedom, and communication // Theories of Democratic Network Governance. Palgrave Macmillan, 2008. P. 265.
[4] *Fung A., Wrigh E. O.* Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance. New York: Verso, 2003. P. 40.

широка участь підвищує переваги дебатів, цього недостатньо, щоб ототожнювати дві різні моделі, які в певному сенсі абсолютизують різні аспекти єдиного політичного процесу. Для задоволення учасницького стандарту необхідно, щоб усі громадяни були політично активними, але не висували особливих вимог щодо якості процесу прийняття рішень. Деліберативна демократія зосереджується на тому, щоб створювати особам, які приймають рішення, легітимні умови для спілкування один з одним на принципах поваги і рівності, щоб приймати раціональні демократичні рішення, засновані на загальних нормах, цінностях і цілях. Такі теоретики деліберативної демократії, як Е. Гутман, вважають, що процес, який залучає громадськість, повинен бути інклюзивним, прозорим і раціональним, але не обов'язково учасницьким[1].

На думку Ю. Габермаса, громадськість повинна бути залучена у демократичний процес прийняття рішень, наскільки вона на це конституційно уповноважена, але він не бачить необхідності включати якомога більше «громадськості» в обговорення проблеми. При цьому серед теоретиків деліберативної демократії існують певні розбіжності у поглядах щодо необхідності процедурних обмежень діалогу в публічному просторі. Хоча деякі теоретики деліберизації вважають, що для вирішення найбільш гострих політичних питань варто обмежувати «допустимі моделі аргументації». Інші, зокрема С. Бенхабіб, вважають, що норми діалогу можуть використовуватися і для «придушення альтернативних точок зору в реальній політиці»[2].

---

[1] *Gutmann A., Thompson D.* Democracy and disagreement. Cambridge: The Belknap Press of Harvard Univ. Press, 1996. 432 p.

[2] *Benhabib S.* Democracy and difference: Contesting the boundaries of the political. Princeton: Princeton Univ. Press, 1996. P. 103–104.

Таблиця 2

Співставлення різних видів демократії

Принципи	Репрезентативна (конкурентна демократія)	Демократія участі	Деліберативна демократія
Політична рівність	+	+	+
Участь		+	
Залучення більшості	+	+	
Дорадництво			+
Виховання мас		+	
Апеляція до позапроцедурних форм		+	

Отже, сучасні демократичні рухи — це своєрідний континуум, що характеризується акцентуванням принципів, які конструюють сучасний демократичний процес. При цьому жодна із теоретичних чи практичних моделей не втілює повною мірою цей набір принципів, підкреслюючи необхідність послідовної підтримки лише одного, специфічного / спеціалізованого принципу і допускаючи застосування частини інших.

Участь стає одним із ключових ресурсів у досягненні політичних цілей, але втрачає роль інструмента «демократизації демократії». У такій участі фактично переосмислюється проблема співвідношення принципу більшості і політичної рівності — принцип рівнозначності волі усіх громадян поступається принципу рівності представників. Оскільки виробляти і тим більше відстоювати альтернативні політичні уявлення здатна відносна меншість, то такий акцент на пріоритеті участі суперечить попередньому напряму розвитку демокра-

тії, що відображається у боротьбі за загальне виборче право і в простому уявленні більшості.

Як зазначає П. Розанваллон, слід переглянути мотив «демократичного розчарування», що проявляється у падінні індикаторів довіри громадян до політичних інститутів, електоральній апатії, оскільки громадянськість не перебуває у занепаді: вона радше змінює свою природу[1].

Голосування і вибори все ще залишаються найбільш явним інституційним виразом громадянськості, але представницька демократія повинна розглядатися у ширшому контексті. Слід брати до уваги ті зміни, які останнім часом перетворювали громадянську участь, у тому числі нетрадиційні форми політичного процесу, що є відповіддю на зростаючий розрив між громадянами і традиційними демократичними інститутами. При цьому акцент на участі формально звужує число значимих суб'єктів політичного процесу, але розширює кількість громадян, залучених до нього, диверсифікуючи його діапазон, форми і цілі.

Слід також відзначити, що зростання значення нових форм демократії передбачає як нові перспективи, так і ризики, гарантією від чого є політика відродження традиційних інститутів, що втілюють демократичні цінності.

Отже, криза представницької демократії, що звелася до заслуховування думки громадян лише напередодні виборів, ослаблення зв'язку політичних партій зі своїми прихильниками, зумовила пошук нових способів відновлення довіри виборців до демократичних інститутів, насамперед шляхом широкого використання різноманітних інструментів участі. Застосування таких прямих форм залучення громадян до вирішення місцевих і державних проблем у демократичних режимах, як загальні збори мешканців міста, громадянські ініціативи, відкликання депутатів, референдуми та експери-

[1] *Розанваллон П.* Контрдемократия: политика в эпоху недоверия // Неприкосновенный запас. 2012. № 4 (84). С. 11–30.

менти із спільним урядуванням, було обґрунтовано авторами концепції демократії участі, що наполягає на необхідності безпосередньої участі широких верств населення у політичному процесі у всіх його проявах.

Однак для ефективної роботи демократичних інститутів має значення якість такої участі, на що слушно звернули увагу представники дорадчої демократії. Для них індивідуальні уподобання є не даністю, а предметом для обговорення, що змінюється в ході обміну аргументами в умовах вільної дискусії. Досягти цього можна в ході проведення дорадчих опитувань, дня обговорення або створення громадських журі. Дорадчі опитування — це вибірка компетентної думки людей, відібраних шляхом жеребкування — ключового інструмента відбору, рекомендованого в класичній демократії, що гарантує кожному рівні шанси бути обраним незалежно від соціального статусу. Тому прихильники дорадчих опитувань думки розглядають їх як поєднання двох значимих ідеалів: дорадчості та політичної рівності. День обговорення відводиться для дискусій щодо кандидатів на певну виборну посаду та їх оприлюднення, що може змінити думку виборців. В основі громадського журі лежить переконання, що громадяни здатні на адекватні рішення зі складних державних питань за умови занурення у відповідне середовище, ознайомлення з думками фахівців та усіх зацікавлених акторів.

Розділ 3
Бюджет участі у контексті політико-адміністративних відносин

3.1. Передумови виникнення демократичного дефіциту в державному управлінні

Протягом останніх двох десятиліть участь і демократія стали першочерговими питаннями порядку денного у більшості країн світу. Різноманітні місцеві, регіональні, національні та міжнародні організації, зокрема Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) та Світовий банк, як і територіальні утворення та держави, визнавали важливість участі чи схожих ідей, таких, як інформація, залучення, консультація, уповноваження, урядування, співуправління, орієнтація на споживача тощо.

Така популяризація учасницького підходу[1] привела до значного поширення учасницьких практик. Як слушно зазначив П. Розанваллон, «розвиток процедур, які включають громадян у прийняття рішень, що стосуються їх, є однією з основних характеристик сучасної еволюції демократичних

[1] *Talpin J.* Schools of democracy. How ordinary citizens (sometimes) become competent in participatory budgeting institutions. Essex: ECPR Press, 2011. 252 p.

режимів»[1]. Він описав «нову граматику демократичних інститутів», що включає такі аспекти, як поширення учасницьких практик та критику чисто ієрархічних форм управління, що базуються на експертах. Для нього ці процеси свідчать про радикальні зміни, розрив з класичною, партійною моделлю представницької демократії.

П. Розанваллон заявив про появу «нового сучасного демократичного порядку», що включає інші форми «посвяти» на посади в органах державної влади, що не обмежувалися актом голосування на виборчих дільницях[2]. Нині вибори політичних представників самі по собі уже не є достатніми для визнання повної демократичної легітимності політичних рішень, а саме активне залучення громадян становить центральний вимір політичного процесу. Ця тенденція є частиною ширшого процесу трансформації у країнах Заходу після закінчення Другої світової війни, що дістає відображення у збільшенні рівнів освіти, впровадженні гендерної рівності, зростанні значення постматеріальних цінностей, таких, як особиста самореалізація і бажання брати участь у громадських справах тощо.

Ця «учасницька тенденція» проявляється не лише у західних демократіях, які характеризуються суперечливим розвитком. Е. Фанг і Е. Райт, два відомих дослідники нових учасницьких ініціатив у державному управлінні, вважають, що «прагнення до більшої політичної енергії у розвинених індустріальних демократіях за останні роки у підсумку призвело до зменшення ролі політики. Дерегуляція, приватизація, зменшення соціальних послуг та урізання державних видатків були радше гаслами, на відміну від участі, чутливості,

[1] *Rosanvallon P.* La contre-démocratie. La politique á l'âge de la defiance. Paris: Seuil, 2006. P. 301.
[2] *Rosanvallon P.* La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité. Paris: Seuil, 2008. P. 19, 26.

креативніших та ефективніших форм втручання демократичної держави»[1].

У свою чергу, Е. Фанг виділив і детально проаналізував чотири види демократичного дефіциту, характерного для сучасних держав (*див. табл. 3*).

Таблиця 3

Виникнення дефіциту в демократичному процесі[2]

1. Інтереси (громадяни)	2. Уподобання (виборці)	3. Сигнали (виборці)	4. Мандати	5. Політика (політики)	6. Виконання (агентства)	7. Результати
Д1		Д2		Д3		Д4

Д1 — дефіцит у формуванні уподобань громадян. Деліберація, що є одним з елементів процесу бюджету участі, може збільшити обізнаність громадян та інформованість про певні питання. Люди часто не мають достатньої інформації, і вартість її є надто високою порівняно з вигодами, які можуть бути легко і безпосередньо отримані завдяки їй. Також уподобання громадян є нестабільними та нечіткими. Інституційні інновації повинні спрямовуватися на підвищення якості уподобань громадян. Тобто бажаним результатом процесів дорадництва є отримання знань та інформації. Однією з деліберацiйних технік є дорадчі опитування, які «збирають громадян для обміну думками для покращення громадської думки та діяльності»[3]. Цілком очевидно: якщо громадяни краще інформовані, то вони роблять зваженіший вибір, особливо після того, як взяли участь у таких дорадчих

[1] *Fung A., Wright E. O.* Deepening democracy – institutional innovations in empowered participatory governance. London: Verso Books, 2003. P. 4.
[2] *Fung A.* Democratizing the policy process // Moran M., Rein M., Goodin R. E. The Oxford handbook of public policy. Oxford: Oxford University Press, 2006. P. 671.
[3] Ibid. P. 672.

опитуваннях. Аналогічне дослідження оцінки впливу участі дає схожі результати: участь громадян має позитивний вплив на знання індивідів та їх навички, незалежно від того, яка демократична інновація є предметом дослідження[1].

Д2 — спотворення уподобань громадян у ході виборів. У представницькій демократії перемога конкретної політичної партії до певної міри інформує про уподобання виборців. Вибори мають бути пов'язані, прямо чи опосередковано, з преференціями громадян щодо державної політики[2]. Однак далеко не завжди модель виборчої системи дає можливість врахувати усе розмаїття думок електорату. Іншою проблемою є частота і чесність виборів. Зазвичай вибори відбуваються кожних чотири-п'ять років. У проміжку між ними виборці фактично позбавлені можливості вплинути на державну політику і запобігти певним негативним тенденціям. Більше того, у ході виборчої кампанії партії презентують підходи до найбільш очевидних поточних проблем, а коли раптово виникає непрогнозована ситуація, то політики позбавлені можливості дізнатися думку громадян або ж зацікавлені в ігноруванні нової проблеми, з якою доведеться мати справу їх наступникам. Деліберативні техніки сприяють ліквідації цього виборчого дефіциту. Вони також можуть використовуватися у період між виборами для залучення громадян до політичного процесу, агрегування думки громадян та вироблення відповідної державної політики[3].

Д3 — дефіцит прозорості. Включення громадян до процесів прийняття рішень та моніторингу їх виконання збільшує прозорість та підзвітність.

---

[1] *Michels A.* Innovations in democratic governance: How does citizen participation contribute to a better democracy? // International Review of Administrative Sciences. 2011. Vol. 77. № 2. P. 275-293.

[2] *Costello R., Thomassen J., Rosema M.* European parliament elections and political representation: Policy congruence between voters and parties // West European Politics. 2012. Vol. 35. № 6. P. 1226-1248.

[3] *Fishkin J.S., Luskin R.C.* Experimenting with a democratic ideal: Deliberative polling and public opinion // Acta Politica. 2005. Vol. 40. №3. P. 284–298.

Д4 — дефіцит нагляду за органами виконавчої влади. Ця проблема вирішується за рахунок включення всіх зацікавлених акторів до прийняття рішення та контролю за його виконанням. При цьому при прийнятті рішень враховується уся інформація від різноманітних акторів.

Що стосується виборчого дефіциту, то проблемою є низька явка на виборах. А. Лейпхарт навів п'ять причин, чому низька явка становить проблему для демократичних режимів: 1) це означає нерівну явку, що систематично виключає з політики думку менш благополучних громадян; 2) неоднорідна явка відображає нерівні політичні впливи; 3) у США явка на виборах особливо низька, але у порівнянні до кількості осіб, які мають право голосу; вона також відносно низька у більшості інших країн; 4) явка на проміжних, регіональних, місцевих виборах менш значуща, але також недостатня; 5) явка на виборах знижується в усьому світі[1].

Явка і нерівність можуть бути покращені через бюджет участі. Класичним прикладом є місто Порту-Алегрі, де вдалося залучити маргіналізовані групи, що постійно виключалися з процесу прийняття рішень[2].

З іншого боку, політики часто не мають ресурсів для моніторингу думок виборців з метою задоволення їх потреб та інтересів. Так, у США політики зазвичай покладаються на опитування громадської думки для визначення уподобань своїх виборців з важливих питань. При вирішенні менш важливих питань вони виходять з ідеологічної бази партії, а не уподобань громадян. Думка громадян з другорядних питань майже не враховується

[1] *Lijphart A.* Unequal participation: Democracy's unresolved dilemma. Presidential address, American political science association, 1996 // American Political Science Review. 1997. Vol. 91. №1. P. 3–5.
[2] *Baiocehi G.* Activism and politics: The Porto Alegre experiment // Fung A., Wright E. O. Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance. London: Verso, 2003. P. 45–76.

в ході прийняття рішень[1]. Модель бюджету участі може допомогти вирішити цю проблему. Регулярні громадські зустрічі з питань бюджету є інституціоналізованою формою громадянської участі, результати якої знаходять безпосереднє відображення у бюджетних витратах.

Бюджет участі може зменшити для уряду вартість інформації про особливі потреби громадян. Водночас він збільшує можливість людей бути залученими до процесу прийняття рішень та донесення їх думки частіше, ніж раз у 3–5 років. Інші демократичні інновації, такі, як дорадчі опитування чи громадські збори, також дають інформацію про інтереси виборців, особливо коли люди мають неповну інформацію про проблему.

Третій дефіцит пов'язаний з труднощами притягнення політиків до відповідальності за свою діяльність. Брак підзвітності може призвести до процвітання корупції та патронажу, що сприяють певним групам більше, ніж іншим. Одним із можливих рішень є збільшення підзвітності через збільшення прозорості у процесі прийняття рішень. Це можна легко зробити через оприлюднення державних витрат, публічне укладання державних контрактів та відкриту фінансову звітність інших органів державної влади. Аналогічно бюджет участі може збільшити підзвітність та прозорість. Це досягається через безпосереднє залучення громадян до моніторингу. А що стосується корупції та клієнтизму, то вони зменшилися після реалізації бюджету участі у Порту-Алегрі. Водночас наслідки збільшення прозорості є менш очевидними у Європі, оскільки там рівень корупції нижчий, ніж у Латинській Америці.

Четвертий дефіцит стосується політичних результатів. Політики не завжди можуть контролювати адміністративну

[1] *Druckman J. N., Jacobs L. R.* Lumpers and splitters: The public opinion information that politicians collect and use // Public Opinion Quarterly. 2006. Vol. 70. № 4. P. 453–476.

частину політичного процесу, що реалізує рішення. Процес прийняття багаторазових рішень включає більше акторів і, аналогічно, результати такого політичного процесу впливають на більшу кількість акторів. Політики не можуть контролювати весь політичний процес, і вони потребують більшого включення недержавних акторів для досягнення легітимних рішень.

Четвертий дефіцит веде до дискусій про нормативні проблеми, коли люди можуть почати дискусію щодо певної проблеми і залучити більше учасників, яких вона стосується. Е. Фанг назвав деліберативні рішення альтернативою урядам і публічному вирішенню проблем[1]. Якщо проблема вимагає включення більшості акторів, то держава може не мати ресурсів чи спроможності зробити це. Замість цього вона може запропонувати нову політику без консультацій із зацікавленими особами.

Прикладом такої інновації є дорадництво у шкільних радах Чикаго та обговорення громадської безпеки[2]. У випадку публічних шкіл у Чикаго місто у співробітництві зі школами запропонувало створювати Ради місцевих шкіл. До складу цього органу входять директор, вчителі, батьки, місцеві мешканці та один учень. Завданням цих рад було обрання директора, вирішення питань про навчальний план та шкільний бюджет. Це деліберативне нововведення виникло в особливих умовах. Сім'ї, чиї діти ходили до школи, мали низький рівень доходів, і багато з них належали до національних меншин. Ці соціальні верстви стикалися з вищими бар'єрами для виходу на політичну арену чи були виключені з політичного процесу. Шкільні ради дали їм можливість висловити побажання щодо освіти своїх дітей.

[1] *Fung A.* Democratizing the policy process. P. 679.
[2] *Fung A.* Accountable autonomy: Toward empowered deliberation in Chicago schools and policing // Politics & Society. 2001. Vol. 21. № 1. P. 73–103.

На думку Я. Сінтомера, західні політичні системи нині стикаються з викликом з боку шести структурних проблем, які взаємно посилюють одна іншу. Це, по-перше, нездатність урядів з кінця 1970-х років впоратися із соціально-економічною кризою, прояв якої у вигляді глобальної рецесії 2008–2009 років ще більше загострює проблему. В світі зростає нерівність, а відсоток людей, які страждають від структурних недоліків чи навіть виключені із системи, збільшується. По-друге, відбувається політична корозія соціальних верств насамперед у результаті розмивання класових ідентичностей. По-третє, поява «суспільства ризику» характеризується збільшенням важливості небезпек та загроз, які неможливо передбачити і якими не можна управляти. По-четверте, має місце управлінська криза, оскільки реформа традиційної адміністративної структури згідно з концепцією Нового державного управління у багатьох країнах призвела до оринковлення державного апарату, зведення споживачів державних послуг до ролі клієнтів та узаконення приватизації[1]. По-п'яте, ідеологічна перешкода стала результатом ослаблення ідеалів, які лежать в основі мобілізації людей, насамперед соціалістичної та християнсько-демократичної ідеології. Остання проблема пов'язана з політичною елітою, що досить однорідна у соціальному плані (за віком, статтю, етнічним походженням), але становить окрему від решти населення групу (за звичками, світоглядом та інтересами).

Крім цих елементів, можна також згадати зростання рівня недовіри до політиків та державних інститутів, як і поширення відчуття політичного незадоволення, зменшення явки на виборах у всіх західних демократіях та зростання популістських і/або націоналістичних тенденцій.

[1] *Sintomer Y.* Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours. Paris: La Découverte, 2011. P. 24.

Після глобальної фінансової кризи, що розпочалася у 2007 році, гасло М. Тетчер «Альтернатива (глобальному капіталізму. — *К. І.*) відсутня» *(TINA — There Is No Alternative)*, стало основним принципом політичного життя, що виключив не лише пересічних громадян з міжнародної «експертократії», а й парламенти.

У свою чергу, В. Стрік йде далі й висуває гіпотезу, що повоєнні домовленості між демократією та капіталізмом (що характеризуються контролем уряду над промисловістю, політичною гарантією повної зайнятості та масштабами державних послуг) відкрили шлях для нової угоди. Сучасні держави уже є не «податковими державами», як вважав Й. Шумпетер[1], а швидше «борговими державами», виставленими на ринок капіталу, які змушені орієнтуватися на задоволення інтересів двох, а не однієї спільноти: народу і ринку, сформованого з інвесторів та кредиторів, які використовують міжнародну політику, щоб дисциплінувати держави-нації [2].

В. Стрік не ставить питання про спроможність громадян посилити демократичні інститути у їх протистоянні ринку. Однак, на думку К. Крауча, можна стверджувати про нездатність громадян впоратися з означеними тенденціями, оскільки суспільство є надто апатичним, спантеличеним і пасивним у визначенні власного порядку денного.

І не лише Арабська весна піддала сумніву такий підхід, у всьому світі члени руху «Окупай» та низки інших соціальних рухів кинули виклик політичним елітам та вимагали активнішої участі у процесі прийняття рішень. Особливу роль у поширенні таких нетрадиційних форм протесту відіграє мережа Інтернет, яка радикально розширила можливості для залучення та участі у політичних процесах. Більше того,

[1] *Schumpeter J.* The crisis of the tax state // Swedberg R., Schumpeter J. A. The economics and sociology of capitalism. Princeton: Princeton University Press, 1991. P. 37–53.
[2] *Streeck W.* The crises of democratic capitalism // New Left Review. 2011. Vol. 71. P. 5–29.

симптоми «нездужання демократії» не слід розглядати як синоніми втрати загального інтересу до політики чи віри у політичні чи демократичні ідеали[1]. Р. Далтон вважає, що «зменшення вірності демократичним принципам може бути одним із чинників, що сприяють розчаруванню у сучасних урядах»[2]. Щоб протидіяти цій негативній тенденції, багато людей хочуть мати більший вплив на політику, брати активнішу участь у волонтерстві як традиційними, так і нетрадиційними способами.

Без активної ролі індивідів та мереж, які намагаються просувати власну модель участі чи шукають альтернативи існуючим практикам, глобальне зростання учасницьких інститутів неможливо пояснити. Якщо взяти за основу такий інноваційний інструмент, як бюджет участі, то можна виділити п'ять груп акторів, зацікавлених у його активному використанні: політичні партії; соціальні рухи та неурядові організації; міжнародні організації; фахівці й місцеві активісти; національні чи міжнародні мережі та фонди.

1. Політичні партії, точніше члени лівих політичних партій (комуністичних і екс-комуністичних, соціал-демократичних і соціалістичних), виступали за впровадження бюджету участі на перших етапах поширення цієї практики. Багато мерів, зокрема в Іспанії, Італії та Франції, впровадили такі механізми участі. Значно менше прихильників було серед «зелених» і консервативних партій. Для політиків з лівого флангу бюджет участі був цікавий як процес з певним радикальним ухилом (хоча і протилежний авторитарному соціалізму), який міг сприяти відродженню політичної ідентичності лівих після падіння Берлінського муру. Крім того,

[1] *Newton K.* Curing the democratic malaise with democratic innovations // Geissel B., Newton K. Evaluating democratic innovations. Curing the democratic malaise? London: Routledge, 2012. P. 4.
[2] *Dalton R.* Democratic challenges. Democratic choices: The erosion of political support in advanced industrial democracies. Oxford: Oxford University Press, 2004. P. 192.

впровадження процесів на кшталт бюджету участі створювало для мерів можливість переходити до прямого діалогу з мешканцями і, таким чином, посилити власні позиції у взаємодії із представницькими органами.

2. Соціальні рухи, місцеві асоціації і неурядові організації виступали на підтримку бюджету участі, оскільки для більшості з них він став вихідним пунктом у намаганні відродити демократію та надати пересічним громадянам більшого впливу на політичні процеси на місцевому та загальнонаціональному рівнях. Ослаблення позицій критиків лівої ідеології відіграло основну роль у популяризації демократії в якості провідної теми соціальних рухів 1990-х років. Як зазначав Ж. Тальпін, «вигнання «матеріалістів», чи соціально-економічних критиків, які втратили свою легітимність з невдачею реального соціалізму, та відсутність чітких економічних альтернатив відкрили двері для більш якісних вимог, пов'язаних з участю. Нові соціальні рухи фокусувалися на «невдачах» представницького уряду та бажанні поглибити демократію. Коротше кажучи, вони рухалися від критики капіталізму до критики демократії»[1]. Порту-Алегрі, в якому вперше був реалізований бюджет участі, стало столицею демократії для антиглобалізаційного руху, який з 2001 року кілька разів збирався у цьому місті для проведення світових соціальних форумів. Починаючи з 2001 року, як свідчать дані, кількість випадків впровадження бюджету участі в Європі зросла з 13 до понад 200 у 2009 році[2].

3. Міжнародні організації, такі, як Світовий банк та ООН, почали підтримувати бюджет участі як модель для належно-

[1] *Talpin J.* Schools of democracy. How ordinary citizens (sometimes) become competent in participatory budgeting institutions. Essex: ECPR Press, 2011. P. 35.

[2] *Sintomer Y., Röcke A., Talpin J.* Participatory democracy or «proximity» democracy? The «High school participatory budget» in Poitou-Charentes, France // Sintomer Y., Traub-Merz R., Zhang J. Participatory budgeting in Asia and Europe. Key challenges of participation. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013. P. 245–259.

го урядування та відкритої політики. Ці міжнародні організації відіграли важливу роль у запровадженні бюджету участі у Південно-Східній Європі.

4. Участь професіоналів, місцевих активістів, приватних консультантів або дослідників сприяла поширенню цієї процедури з Бразилії в інші частини світу. Вони утворили відкриту міжнародну мережу, учасники якої зустрічалися на різноманітних заходах, таких, як національні чи міжнародні конференції, соціальні форуми — європейський чи світовий. Деякі з них були задіяні в якості формальних чи неформальних консультантів у себе вдома або ж надавали консультації в інших країнах.

5. Національні чи міжнародні мережі та фонди, що мали за мету поширення та реалізацію бюджету участі. Завдяки їм було налагоджено активний процес обміну досвідом та знаннями, що значною мірою сприяло поширенню практики громадського бюджету. Що стосується національних мереж, то слід згадати ті, що були створені територіальними одиницями (муніципалітетами, регіонами), наприклад, *Nuovo Municipio* в Італії або *Kaleidos* в Іспанії. У Німеччині група фондів пов'язала впровадження реформи Нового державного управління із запозиченням механізмів бюджету участі, в той час як у Португалії цю роль взяв на себе дослідницький центр при університеті Коімбра — *Centro de Estudos Sociais*.

Іншими словами, у всьому світі політики, державні службовці та представники громадянського суспільства підтримували різноманітні механізми участі, але робили це з різних міркувань. Можна виділити три основних цілі, пов'язані з інститутами участі: політичні, адміністративні та соціальні. З точки зору політики, впровадження інститутів участі розглядалося як спосіб зменшення незадоволення функціонуванням інститутів демократії. Так, участь громадян у публічних справах вважалася «школою демократії», оскільки завдяки реальній участі у вирішенні конкретних проблем пересіч-

ні громадяни дізнавалися про правила та особливості функціонування політичної сфери; вони вчилися відстоювати свої позиції та реалізувати спільні проекти у взаємодії з іншими. З такої точки зору, участь не лише продукувала «кращих громадян», але й уповноважувала народ і таким чином «поглиблювала демократію»[1]. Це також додало легітимності рішенням, які приймалися політиками, оскільки вони стали результатом справжніх консультацій із громадянами.

Крім політичної мети, учасницькі процеси запроваджувалися і з адміністративних міркувань. Управлінська мета виходила з припущення, що державні послуги стають ефективнішими тоді, коли надаються у тісній співпраці із споживачами (тобто завдяки опитуванням щодо рівня задоволення, громадським панелям та каналам зворотного зв'язку). Користувачі та споживачі краще знають свої повсякденні потреби, тому консультування є важливим елементом при розробці кращих послуг, оскільки ті, хто їх потребують, отримують те, що їм потрібно. Ця теза розглядалася у літературі з Нового державного управління з кінця 1990-х років, на додачу до двох інших складових реформи: внутрішньої реформи адміністративних організацій та впровадження ринкових механізмів.

Третя мета вказує на соціальний вимір участі. Залучення громадян може призвести до реконструкції соціальних зв'язків між людьми, збільшення соціального капіталу та підвищення довіри між індивідами, між громадянами та політиками. Цей підхід лежить в основі програм міського соціального розвитку, таких, як «Відродження сусідства» *(Neighbourhood Renewal)* у Великобританії, міська політика *(Politique de la Ville)* у Франції чи «Соціальне місто» у Німеччині.

[1] *Fung A., Wright E. O.* Deepening democracy – institutional innovations in empowered participatory governance. London: Verso Books, 2003. 312 p.

Отже, передумовами відродження інтересу до інструментів учасницької демократії стали: нездатність органів державної влади впоратися із соціально-економічними труднощами; дифузія традиційних соціальних класів; інфляція ідеології; зростання рівня недовіри громадян до політиків, державних і демократичних інститутів.

У запровадженні інноваційних механізмів участі, зокрема бюджету участі, зацікавлені п'ять груп акторів: політичні партії; соціальні рухи та неурядові організації; міжнародні організації; фахівці й місцеві активісти; національні чи міжнародні мережі та фонди. Наважуючись на такі реформи, вони виходять з політичних, адміністративних та соціальних міркувань.

3.2. Нові підходи до адміністративних реформ

Поступове усвідомлення необхідності активнішого залучення громадян до державних справ, зростання демократичного дефіциту зумовили перегляд традиційного підходу до держави та державного управління, що зумовило появу низки нових концепцій[1].

Нове державне управління (НДУ) часто описується як реакція на недоліки «старорежимної» веберівської моделі. Вона була вдало охарактеризована Д. Олсоном наступним чином: «по-перше, у центрі є конкретна організація: формалізована, ієрархізована, спеціалізована, з чітким функціональним поділом праці та визначенням компетенції, яка діє згідно стандартів, орієнтована на правила та деперсонфікована. По-друге, бюрократія стосується професійного, повністю зайнятого управлінського персоналу з пожиттєвим наймом, організованою кар'єрою, зарплатою та пенсією, винагородою на основі отриманої освіти, заслуг та стажу. По-третє, бюро-

[1] *Іщейкін К. Є.* Неовеберівська модель: між державою та ринком // Держава і право. 2017. Вип. 74. С. 90–97.

кратія передбачає більшу організаційну та нормативну структуру, де уряд заснований на владі…»[1].

У рамках Нового державного управлыння була сформульована концепція держави — постачальника державних послуг, в якій державні органи за аналогією з приватними компаніями надають певні послуги громадянам, котрі розглядаються як споживачі. Для підвищення якості цих послуг і відповідно ефективності управління вважалося за потрібне радикально перебудувати традиційну бюрократичну систему шляхом децентралізації і підвищення автономії її окремих складових (також розглядався варіант передачі окремих функцій держави на аутсорсінг приватним компаніям), завдяки чому вдалося б значно підвищити орієнтованість на споживача-громадянина. Згідно з цим підходом рекомендувалося створити у державному управлінні конкурентне середовище та матеріально винагороджувати чиновників за високі отримані результати, відмовившись від системи заохочень, що виходила з етики служіння суспільству. Підхід Нового державного управління запозичив низку положень мікроекономіки та теорію організаційного менеджменту. Це й зумовило прагнення прихильників цього підходу оптимізувати адміністративні процеси, орієнтувати чиновників на кінцевий результат, перетворити їх на аполітичних ефективних менеджерів, здатних мотивувати підлеглих на досягнення поставлених результатів.

Один із підходів розглядає Нове державне управління як концепцію щодо організації державного сектора[2]. Однак у спеціалізованій літературі такими дослідниками, як

[1] *Olsen J. P.* Europe in search of a political order. Oxford: Oxford University Press, 2006. P. 138.
[2] *Barzelay M.* The new public management. Improving research and policy dialogue. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 2001. 238 p.

Дж. Бостон[1], П. Данліві[2], К. Поллітт[3], представлені різні підходи до тлумачення цього феномена. Вони включають:

— на рівні загальної конфігурації державного сектора пріоритет належить радше одноцільовим, ніж багатоцільовим організаціям;

— пріоритет малих організацій;

— пріоритет приватних надавачів над публічними організаціями, особливо щодо комерційних функцій;

— пріоритет неміністерських організацій над міністерськими;

— акцент на відділенні операцій від регулювання та політики;

— акцент на відділенні фінансування від закупок, і закупки у постачальників;

— акцент на аудиті результатів, а не відповідності загальному курсу;

— на рівні окремих організацій державного сектора пріоритет віддається плоскій, а не ієрархічній структурі, з прямою підзвітністю, децентралізацією відповідальності управлінців;

— акцент на вимірюванні результатів управління, що включає розподіл ресурсів згідно із планованими показниками;

— акцент на відповідальності за досягнення поставлених цілей, а не на процедурі слідування;

— переорієнтація трудових відносин на контрактну систему, а не укладання колективних угод;

— пріоритет для призначень на чітко визначений термін, особливо на вищі посади;

---

[1] *Boston J., Martin J., Pallot J., Walsh P.* Public management: The New Zealand model. Auckland: Oxford University Press, 1996. 416 p.

[2] *Dunleavy P., Hood C.* From old public administration to new public management // Public Money & Management. 1994. Vol. 14. № 3. P. 9–16.

[3] *Pollitt C., Bouckaert G.* Public management reform. A comparative analysis. Oxford: Oxford University Press, 2011. 392 p.

— акцент на взаємозв'язку між отриманими результатами та винагородою.

Найінтенсивніше Нове державне управління запроваджувалося в країнах з англосаксонською традицією і найбільш повно було реалізовано у Новій Зеландії, що тривалий час була прикладом того, як слід здійснювати адміністративні реформи. Однак уже наприкінці XX ст. стало очевидним, що впровадження Нового державного управління не дало очікуваних результатів.

Перехід до оринковленої держави та зміна культури державного управління дали підстави низці дослідників стверджувати, що такий крок у жодній країні не привів до досягнення поставлених цілей, а у низці випадків — навіть до управлінських катастроф[1]. На думку Т. Рандма-Ліів, Нове державне управління не сприяє формуванню сильної держави, здатної вирішувати численні внутрішні та зовнішні проблеми, характерні для новоутворених держав, таких, як надмірно плюралістичні партійні системи, неефективне регулювання економіки, систем охорони здоров'я та довкілля[2]. Наслідком стало зростання популярності ідеї неовеберівської держави та усвідомлення переваг традиційної державної служби.

Як можна поєднати характеристики веберівської та чисто управлінської моделей? Один із підходів до пояснення співіснування характеристик веберівської бюрократії та моделі Нового державного управління полягає в аналізі адміністративних форм у державному секторі сучасних демократій[3]. Це дає змогу розглядати їх як вдале співіснування для подаль-

[1] *Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J.* New public management is dead – Long live digital-era governance // Journal of Public Administration Research and Theory. 2006. Vol. 16. № 3. P. 467–494.

[2] *Рандма-Лиив Т.* О применимости «западных» теорий государственного управления в посткоммунистических странах // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 2. С. 73–87.

[3] *Christensen T., Lægreid P.* Transcending new public management: The transformation of public sector reforms. Aldershot: Ashgate, 2007; *Lægreid P.,*

шого порівняльного аналізу. Інший підхід полягає у тому, щоб розглядати управлінські та веберівські риси як такі, що інтегровані в єдину цілісну модель, так звану неовеберівську модель, яка була запропонована К. Полліттом та Г. Букартом для пояснення траєкторій реформ державного управління у країнах континентальної Європи[1]. У цій моделі веберівські елементи є основою того, як працює і повинно працювати державне управління. Такі елементи включають підтвердження важливості ролі держави, функціонування представницької демократії як інструмента легітимації державного апарату та адміністративного права як основного способу збереження принципів, що регулюють відносини між державою та громадянином. Якщо детальніше, то неовеберівська модель виходить з:

— важливості держави як основного координатора у прийняті рішень щодо нових проблем, які постають у результаті технологічних, екологічних та соціальних (старіння, депопуляція, міграція) викликів;

— необхідності представницької демократії як легітимізаційного елемента в рамках державного апарату, що може бути доповнений, але не замінений низкою консультативних механізмів;

— адміністративного права як основного інструмента для збереження принципів, що регулюють відносини між державою та громадянином (включаючи рівність перед законом, правову безпеку та доступність спеціалізованого правового нагляду за діяльністю органів державної влади);

— ідеї особливого статусу державної служби та створення особливих умов праці для державних чиновників.

Веберівські елементи таким чином доповнюються, але не заміщаються управлінськими елементами. Вони включають:

Verhoest K. Governance of public sector organization. Proliferation, autonomy and performance. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010. 343 p.

[1] *Pollitt C., Bouckaert G.* Public management reform. A comparative analysis. P. 99–100.

— відхід від внутрішньої орієнтації на дотримання бюрократичних правил до зовнішньої, зосередженої на задоволення потреб громадян;

— орієнтацію на досягнення конкретних результатів, а не слідування процедурі;

— акцент на державних службовцях як професійних управлінцях, знання закону, які у відповідній сфері є лише однією із широкого переліку вимог, необхідних для державного чиновника;

— доповнення, але не заміщення інститутів представницької демократії широким набором механізмів для консультацій з прямим представленням поглядів громадян.

Основним для неовеберівської моделі є положення, що саме бюрократична модель визначає те, як повинен бути організований державний сектор, вона забезпечує внутрішню логіку підзвітності та основу для легітимності, в той час як управлінські інструменти активно використовуються та інтегруються, але не заміщують ці базові характеристики.

Щоб краще зрозуміти суть неовеберівської моделі, слід зазначити, що Нове державне управління, принаймні у деяких інтерпретаціях, не є синонімом впровадження управлінського підходу в державному управлінні. Іноді воно передбачає радикальні заходи щодо реорганіації державного сектора[1]; це теорія управління, що кидає виклик попереднім підходам, зокрема веберівському, і не просто нашаровує нові інструменти на додаток до уже відомих, а передбачає радикальну реструктуризацію організації державного сектора, включаючи інші підстави підзвітності, ніж у веберівській моделі[2].

---

[1] *Lynn L. E. Jr.* What is a neo-weberian state? Reflections on a concept and its implications? // The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy. 2008. Vol. 1. № 2. P. 17–30.

[2] *Ferlie E., Ashburner L., Fitzgerald L., Pettigrew A.* The new public management in action. Oxford: Oxford University Press, 1996. 342 p.

З огляду на це Нове державне управління протилежне неовеберізму, моделі, що розглядає «традиційні» лінії підзвітності, що є суттю функціонування державного сектора, і передбачає їх інтеграцію, а не заміщення.

Поняття «неовеберівський» має тривалу історію в політології та соціології. Його асоціювали з поняттям «держава», оскільки неовеберівські теорії зазвичай сприймають державу за належне, а в історичній перспективі «окремі держави розуміються як ті, що залишаються на власних особливих шляхах інституційної еволюції, яку ми можемо назвати конституційною еволюцією чи еволюцією «правової держави», водночас вона представляє ізоморфізм у важливих характеристиках управлінських систем… управлінська трансформація може відбутися без фундаментальної зміни кордону між державою і суспільством»[1].

Однак стверджується, що глобальний капіталізм (зокрема, глобальний фінансовий капіталізм до кризи 2008 року, його агресивні форми, зосереджені на приматі першості розподілу ресурсів з огляду на поставлені завдання та мінімізацію податків, а не виходячи з потреб суспільства) у поєднанні з технологіями, що нівелюють значення кордонів, видається чи видавався таким, що може перекроїти кордони між державою і суспільством. Таким чином, концепція неовеберівської держави може розглядатися також як політична відповідь еліт країн континентальної Європи на тиск з боку глобального капіталізму щодо перегляду взаємовідносин між державою і суспільством; а більш глобально — як реакція на надмірний вплив «знеособлених сил» (на кшталт тих, що діють у глобальному фінансовому капіталізмі), при цьому особливе значення має зміцнення інститутів представницької демократії.

[1] *Lynn L. E. Jr.* What is a neo-weberian state? Reflections on a concept and its implications? // The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy. 2008. Vol. 1. № 2. P. 5.

Згідно з іншим підходом неовеберівська модель є «територіально локалізованою парадигмою», що стосується конкретних країн континентальної Європи і передбачає наявність низки характеристик (таких, як окрема галузь права — адміністративне право; окрема державна служба; та більш узагальнено — центральне місце держави). В свою чергу, Нове державне управління є територіально делокалізованою концепцією, що схожа на універсальний рецепт, який може застосовуватися у будь-якій країні без огляду на її інституційну еволюцію. Очевидно, що ця модель створена на дуже високому рівні абстракції і питання конструктивних особливостей та операціоналізації є досить поширеними.

Отже, на сьогодні неовеберівська модель може вважатися адекватною відповіддю на специфіку функціонування державного бюрократичного апарату та потребу підвищення ефективності державного управління шляхом запозичення інструментарію приватної сфери, який пропонується Новим державним управлінням *(див. табл. 4)*.

Ж. Тальпін робить висновок, що найпоширенішими формами колективного урядування у світі залишаються консультації, оскільки саме такому виду взаємодії віддають перевагу органи виконавчої влади[1]. Вони можуть проводитися як на місцевому, так і загальнонаціональному рівнях, а їх результати по-різному враховуються у подальшому процесі державного управління, тому досить складно дати однозначну оцінку ефективності такого інструмента прямої демократії.

[1] *Talpin J.* When democratic innovations let the people decide: An evaluation of co-governance experiments // Geissel B., Newton K. Evaluating democratic innovations: Curing the democratic malaise? London: Routledge, 2012. P. 184–206.

Таблиця 4

Рівні громадської участі та розширення можливостей громадян

	Інформування	Консультування	Залучення	Співпраця	Уповноваження
Публічна участь	Надавати публіці збалансовану і об'єктивну інформацію, щоб допомогти їм зрозуміти проблему, альтернативи, можливості і/або рішення	Отримати відгук від публіки про аналіз, альтернативи і/або рішення	Працювати безпосередньо з публікою через процес, який гарантує, що публічні турботи і прагнення постійно розуміються і розглядаються	Бути партнером з публікою в кожному аспекті рішення, включаючи розвиток альтернатив та ідентифікації уподобаного рішення	Розташувати остаточне рішення в руках публіки
Обіцянки публіці	Ми вас інформуватимемо	Ми інформуватимемо вас, слухатимемо та визнаватимемо інтереси і прагнення, інформуватимемо про вплив громадян на рішення	Ми працюватимемо з вами, щоб гарантувати, що ваші турботи та прагнення безпосередньо відображатимуться в альтернативах, інформуватимемо про вплив громадян на рішення	Нам цікаві ваші поради, які ми максимально враховуватимемо у прийнятому рішенні	Ми реалізуємо те, що ви вирішите
Приклади технік	Публікація результатів Вебсайти	Публічні коментарі Фокус групи Дослідження Публічні зустрічі	Семінари Деліберативні опитування	Громадські дорадчі комітети Побудова консенсусу Участь у процесі прийняття рішень	Громадське журі Опитування Делеговані рішення

Коли за впровадження консультацій виступають політичні лідери, то результати можуть бути неоднозначними. Більше того, є небезпека, що малі групи людей, обрані з-поміж представників різних соціальних груп для участі в органах співуправління, самі по собі з часом перетворюються на еліту, що відстоює насамперед власні інтереси. Ще гірше: самовідібрані учасники з часом демонструватимуть усі негативні характеристики груп осіб, наділених владою.

Найбільш бажаними і зразковими прикладами колективного управління у світі є Громадянська асамблея з виборчої реформи у канадській Британській Колумбії[1], бюджет участі в бразильському Порту-Алегрі та громадські школи в американському Чикаго. Всі ці три випадки є прикладом «уповноваженого деліберативного управління»[2]. Вони дають можливість громадянам впливати принаймні на формулювання порядку денного, реалізуючи певні зміни та впливаючи на певні рішення[3].

З огляду на це вони видаються більш яскравими прикладами реалізації колективного управління на практиці, з реальною владою та впливом. Водночас всі ці три форми значною мірою залежать від намірів політичної еліти, формальних інститутів та процедур представницької демократії. Так, Асамблея у Британській Колумбії, як і її наступник Громадянська асамблея Онтаріо, були створені, у тому числі, для узаконення виборчої системи, що сприяла певній політичній партії та погіршувала становище її конкурентів[4].

Можливо, найбільш демократичні реформи були впроваджені радше з вузьких, егоїстичних міркувань, ніж від глибокої стурбованості за публічне благо. Однак такі мотиви можуть допомогти пояснити, чому уряд дав Асамблеї радше вузький мандат, визначивши її структуру, призначивши його голову та зберігаючи контроль над усіма її ресурсами. Хоча

[1] *Lang A.* But is it for real: The British Columbia Citizens' Assembly as a model of state-sponsored citizen empowerment // Politics and Society. 2007. Vol. 35. № 1. P. 35–69; *British* Columbia Citizens' Assembly. URL: http://www.citizensassembly.bc.ca (дата звернення: 12.01.2017).

[2] *Fung A., Wright E.* Thinking about empowered participatory governance // Archon F., Wright E.O. Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance. London: Verso, 2003. P. 3–42.

[3] *Fung A.* Empowered participation: Reinventing urban democracy. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2003. 304 p.

[4] *Ferejohn J.* The Citizens' Assembly model // Warren M., Pearse H. Designing deliberative democracy: The British Columbia Citizens' Assembly. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. P. 192–213.

Асамблея була формально повністю незалежна від уряду з моменту створення, однак деякі підозрювали, що вона свідомо чи несвідомо управлялася державними чиновниками, які обслуговували її[1].

Відповідно до її основних положень рішення Асамблеї виносяться на загальний референдум, і коли воно недобирає лише кілька відсотків голосів, необхідних для подолання бар'єра в 60% виборців (референдуми часто не досягають сторони статус-кво), уряд вирішив дати громадянам можливість переглянути неправильне рішення першого голосування. Це також означає невдачу, але виборці Британської Колумбії та ЄС отримують другий шанс зробити правильний вибір, коли політичній еліті не подобаються результати першого референдуму. В підсумку Асамблея Британської Колумбії була залежна від чиновників представницького уряду з моменту створення і була структурована, керована і перебувала під впливом до деякої міри обраними і призначеними чиновниками, які, незважаючи на їх найкращі зусилля, не спромоглися добитися прийняття їх рекомендацій.

Експеримент у Порту-Алегрі також мав за мету отримати виборчі вигоди новообраним мером, який використовував їх для амбіцій на загальнонаціональному рівні. Мер та його адміністрація брали безпосередню участь у розробці структури та процедур бюджету участі, що дало їм змогу впливати на перебіг зустрічей з громадянами, на перелік питань, що виносились на обговорення тощо. Представники мера були присутні на кожному етапі бюджету участі у Порту-Алегрі, здійснюючи керівництво, підтримку, надаючи інформацію та координуючи діяльність[2]. Результатом, згідно із

[1] *Lang A.* But is it for real: The British Columbia Citizens' Assembly as a model of state-sponsored citizen empowerment // Politics and Society. 2007. Vol. 35. № 1. P. 50–51.

[2] *Bures L.* Tools and practices 6: Participatory budgeting, in empowerment and poverty reduction: A sourcebook. New York: World Bank. 2002. P. 128–129; *Minos D. C.* Porto Alegre, Brazil: A new, sustainable and replicable model of

звітом Світового банку, були суттєві зміни, включаючи: покращення можливостей для міста, вищу якість добробуту і благ та вищий рівень участі.

Однак вигоди не обов'язково відображають процес колективного урядування, і, як у Громадських зборах Британської Колумбії, програма Порту-Алегрі була ініційована та керована виборними та призначеними чиновниками. Згідно з деякими даними, це був «вражаючий приклад створеної державою громадської організації, що став результатом необхідності отримати публічну підтримку»[1]. Інший детальний аналіз експерименту доходить висновку, що це був приклад державно спонсорованих районних зборів та інститутів[2], а треті описують його як форму «реформованого державного опікунства»[3].

Експерименти у Чикаго також значною мірою залежні від формальної влади та інститутів представницького уряду. Їх «підзвітна автономія» дала їм значну незалежність, але їх зусилля підтримувалися центральними департаментами міського управління, що здійснювали керівництво, навчання, надавали фінанси, рекламу та експертні знання. Місцеві схеми залежні від департаментів управління мера, що стежили за їх діяльністю, отримували від них звіти, безпосередньо втручалися, коли процеси йшли неправильно, і встановлювали загальні рамки політики в рамках загальної міської про-

---

participatory and democratic governance? // Klyve R. C. Kampen For En Stemme. Globalisering Sett Fra Sør. Oslo: Solidaritet Forlag/ATTAC Norge, 2002. P. 3–24.

[1] *Abbers R.* From clientalism to cooperation: Local government, participatory policy and civic organization in Porto Alegre, Brazil // Politics and Society. 1998. Vol. 26. № 4. P. 511, 534.

[2] *Baiocchi G.* Emergent public spheres: Talking politics in participatory governance // American Sociological Review. 2003. Vol. 68. № 1. P. 52–74.

[3] *Baiocchi G., Heller P., Silva M. K. S.* Making space for civil society. Evidence from government reforms in 10 Brazilian Municipalities. URL: http://participatorybudgeting.blogs.com/MakingSpaces.pdf (дата звернення: 01.11.2016). P. 27.

грами[1]. Такий ступінь центрального контролю та координації іноді призводив до суттєвих конфліктів між місцевими органами та центром, у результаті чого роль громадських організацій була ослаблена.

Якщо ж урядові директиви і підтримка угод про колективне управління слабкі або відсутні, як це було у випадку щедро фінансованої (близько 400 млн доларів протягом 20 років) програми відродження Міннеаполісу *(Minneapolis Neighborhood Revitalization Program),* то очікуваних результатів досягти не вдасться[2].

Схеми колективного урядування можуть працювати там, де вони підтримуються партіями, фінансуються державними ресурсами та заохочуються, але, ймовірно, зазнають невдачі чи не досягають поставлених цілей без них.

Небезпека полягає у тому, що надто сильне «посередництво» прямої демократії стає ні прямим, ні особливо демократичним, воно просто перетворюється на ще одну форму згори додолу, керовану елітою, представницьким урядом. Інша небезпека в тому, що політичні лідери створюють туманні та слабкі форми уповноваження і використовують їх для власних цілей.

Однак переважною формою залучення громадськості є громадські слухання чи традиційні громадські зустрічі. Незважаючи на розповсюдження різноманітних форм участі, найбільш популярними залишаються традиційні громадські слухання. Оскільки зустрічі відкриті для громадськості, учасники самі вирішують брати у них участь. Як результат, ті, хто беруть участь, переважно є тими, які дуже зацікавлені у питаннях, що винесені на обговорення. Вони часто мають кращий соціально-економічний статус, ніж більшість насе-

[1] *Fung A.* Accountable autonomy: Toward empowering deliberation in Chicago Schools and Policing // Politics and Society. 2001. Vol. 29. № 1. P. 73–103.
[2] *Fagotto E., Fung A.* Empowered participation in urban governance: The Minneapolis Neighborhood Revitalization Program // International Journal of Urban and Regional Research. 2006. Vol. 30. № 3. P. 638–655.

лення. У поняттях комунікації, більшість дискусій проводяться офіційними особами чи запрошеними гостями; лише кілька учасників отримують слово в ході обговорення, але більшість грає роль слухачів. Нарешті, публічні зустрічі та слухання мають малий масштаб впливу на прийняття рішень. Вони рідко роблять спробу досягти консенсусу між учасниками, і результати цих заходів не більше, ніж дорадництво для осіб, які приймають рішення.

Е. Фанг вважає, що громадські слухання відіграють досить незначну роль для реального впливу на процес прийняття рішень. При цьому до уваги потрібно брати три ключових змінних у залученні громадян: 1) хто бере участь; 2) як учасники спілкуються між собою і приймають рішення; 3) ступінь їх впливу на соціальну діяльність та державні рішення.

У ширшому контексті розширена участь громадян має позитивний вплив на три ключові демократичні цінності: легітимність, ефективне управління та справедливість.

У політичній теорії багато аргументів на користь більшої участі, особливо у випадку деліберації, виходять з бажання посилити легітимність демократичного управління[1]. Фундаментальна передумова представницької демократії полягає у тому, що закони і політика стають легітимними, оскільки громадяни можуть впливати на політиків та політичні партії, що формують державну політику, і наступні вибори дають можливість оцінити результативність такої діяльності та притягнути політиків до відповідальності. Процес політичної конкуренції через вибори дає можливість громадянам підтримати саме ту діяльність, яка породжена таким процесом: вони можуть вибрати тих, хто визначатиме курс держави. Однак ці традиційні механізми виборчого представництва уже не дають очікуваних результатів. Згідно

[1] *Fung A.* Democratic theory and political science: A pragmatic method of constructive engagement // American Political Science Review. 2007. Vol. 101. № 3. P. 443–458.

з багатьма показниками зв'язок між громадянами та політичними інститутами ослаблений у США та інших розвинених демократіях. Довіра громадян до законодавчих і управлінських органів, членство та лояльність до політичних партій, явка на виборах та традиційні форми політичної участі перебувають у кризі в багатьох країнах[1].

Такі негативні тенденції мають спільне коріння: втрата політиками та політичними партіями зв'язку з виборцями, відстоювання ними інтересів лише окремих соціальних груп[2], уникнення відповідальності перед електоратом[3], їх корумпованість та низька ефективність. Ця криза легітимності відкриває нові можливості для демократичних нововведень, що мають посилити легітимність адміністративних і конституційних рішень. Зазвичай це прагнення є найсильнішим, оскільки запровадження прямої участі громадян у процесах прийняття рішень мінімізує негативні наслідки традиційних процесів представницької демократії.

Залучення громадян до дискусій про виборчу систему є відносно новим явищем. Їм надається можливість приймати рішення про встановлення меж виборчих округів, врегулювання процедури проведення праймеріз, фінансування виборчих кампаній і навіть вибір виборчої системи: мажоритарної чи пропорційної. Зазвичай такі рішення приймаються законодавчим органом країни, члени якого зацікавлені у встановленні таких правил політичної конкуренції, що сприяють власній політичній партії та відповідають інтересам союзників, у той час як громадяни можуть мати інші пріори-

[1] *Dalton R. J.* Citizen politics in Western democracies. Public opinion and political parties in the United States, Great Britain, West Germany, and France. Chatham: Chatham House, 1988. 269 p.
[2] *Lessig L.* Republic, lost: How money corrupts Congress – And a Plan to Stop It. New York: Twelve, 2011. 416 p.
[3] *Gilens M.* Affluence and influence: Economic inequality and political power in America. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2012. 352 p.

тети: розширення політичного вибору, конкуренція та якісний зв'язок між виборцями та їх представниками.

Останні серії учасницьких інновацій націлені на подолання цих проблем шляхом залучення громадян, які не є професійними політиками чи державними чиновниками — переробити правила політичного змагання. Прикладами є асамблеї громадян у Британській Колумбії та Онтаріо, Громадянська комісія з виборчих округів Каліфорнії. Як слушно зазначив Д. Томпсон, «ідея про те, що громадяни мають право управляти виборчою системою, залишалася теоретичним ідеалом, доки в Британській Колумбії не була створена Громадська асамблея в 2004 році»[1].

Уряд канадської провінції Британська Колумбія, заручившись підтримкою Законодавчих зборів, розпочав історично унікальний і безпрецедентний процес реформи виборчої системи, заснувавши Громадянську асамблею з виборчої реформи. Це був перший випадок, коли уряд дав довільно обраній групі громадян можливість і відповідальність незалежно розглянути виборчу систему, внести свої рекомендації та подати їх на затвердження на референдум.

Слід зазначити дві унікальні риси цього явища в Британській Колумбії: призначені в Асамблею люди не були експертами в сфері виборчих реформ, це була просто група довільно обраних у всіх провінціях людей; якщо вони вносили пропозиції щодо зміни, то ця рекомендація одразу виносилася на загальнонародний референдум без будь-якої фільтрації її урядом.

Створена Громадянська асамблея була неупередженою і незалежною групою зі 160 чоловіків і жінок різного віку з усіх провінцій Британської Колумбії, довільно вибраних з виборчого регістра. Вибір був орієнтований на збалансованість

[1] *Thompson D.* Who should govern who governs? The role of citizens in reforming the electoral system // Warren M. E., Pearse H. Designing deliberative democracy: The British Columbia Citizens' Assembly. New York: Cambridge University Press, 2008. P. 30–33.

участі чоловіків і жінок в Асамблеї і відображав вікову структуру населення Британської Колумбії на момент перепису 2001 року, на представництво всіх провінцій, включаючи також двох членів від громад аборигенів. Слідом за створенням розпочався період інтенсивного навчання членів Асамблеї: експерти з різних виборчих систем надавали навчальні матеріали, які також були доступні широкому загалу, а також проводили заняття, на яких членів Асамблеї знайомили з різними виборчими системами і обговорювали їх переваги та недоліки.

На завершення навчання був розроблений звіт, Попередня декларація народу Британської Колумбії, який був відправлений різним громадським установам, включаючи Законодавчі збори, бібліотеки, муніципальні управління, школи і університети для інформування суспільства про попередні висновки Громадянської асамблеї. Після звіту були проведені громадські слухання, під час яких близько 3000 осіб взяли участь у 50 слуханнях, проведених у всіх районах провінцій. Під час подальшого обговорення звіту проводилися пленарні сесії та групові дискусії, в ході яких Асамблея звузила коло виборчих систем до двох і були розроблені деталі обох систем. У перший день обговорення були повторені кращі презентації, представлені на громадських слуханнях, — на підтримку різноманіття виборчих систем та їх особливостей. Метою всіх цих заходів було визначення найбільш суттєвих елементів для виборчої системи Британської Колумбії, ретельний аналіз усіх виборчих систем у світлі даних елементів і, найголовніше, збільшення інформованості суспільства, його залучення та участь у процесі реформ. В кінцевому підсумку були визначені три найважливіших елементи: право голосу виборця, місцеве представництво і пропорційність. Нарешті, у жовтні 2004 року Асамблея представила свою рекомендацію, в якій пропонувалося (146 голосів за і 7 проти) поміняти мажоритарну систему простої біль-

шості голосів на систему єдиного переданого голосу. Діяльність Громадянської асамблеї завершилася публікацією формального остаточного звіту і поданням рекомендації Асамблеї на референдум.

Ця модель за участю громадян у реформі викликала величезний інтерес по всій Канаді. Концепція була рекомендована іншим провінціям Канади як вдалий спосіб залучення громадян до вирішення питань, що мають для них ключове значення. Подібний процес був також ініційований урядом Онтаріо.

Відтоді ідея прямого залучення пересічних громадян до вирішення питань про виборчу систему, встановлення меж округів та інші питання конституційного рівня поширилася від Онтаріо[1], де були створені власні збори громадян, до Каліфорнії[2] та Ісландії, де текст конституції був розроблений у тісній співпраці з громадянами[3].

На національному, регіональному та місцевому рівнях кількість і різноманітність громадянських форумів зросла у низці сфер, включаючи медицину, фіскальну політику, міське та регіональне планування, міжетнічні відносини і пошук відповідей на виклики наукового й технологічного розвитку.

Більше того, ініціюють та підтримують участь громадян різні актори, що взаємодіють між собою. Лише десятиліття тому ці форуми були схожі на «мініпаблік» — місце для прямої участі громадян, однак вони надалі розвивалися переважно в сферах впливу державних органів — в освіті, медицині, екології і створювалися на вимогу освітніх, громадських чи адвокаційних організацій. Хоча багато учасницьких ініці-

[1] *Grant J.* Canada's republican invention? On the political theory and practice of Citizens' Assemblies // Political Studies. 2013. Vol. 62. № 3. P. 539–555.
[2] *Sonenshein R. J.* When the people draw the lines: An examination of the California Citizens redistricting commission. Sacramento: League of Women Voters of California, 2013. 77 p.
[3] *Landemore H.* Inclusive constitution-making: The Iceland experiment // Journal of Political Philosophy. 2015. Vol. 23. № 2. P. 166–191.

атив все ще виходять з державних органів і громадських організацій, деякі важливі мініпабліки були створені політиками, членами законодавчих органів влади або представниками виконавчої влади. Представницький орган Орегону створив журі громадян для перегляду ініціатив щодо зміни виборчої системи штату. В Чикаго та Нью-Йорку старійшини та члени ради скористалися своїми повноваженнями для запровадження бюджету участі[1].

Уряд канадської провінції Онтаріо створив Асамблею громадян з виборчої реформи[2] в березні 2006 року, використовуючи досвід Британської Колумбії. У травні 2007 року Асамблея вирішила рекомендувати перейти до змішаної виборчої системи. Мандат Асамблеї було визначено Звітом Спеціального комітету з виборчої реформи законодавчого органу Онтаріо[3]. До його складу ввійшли члени Провінційного Парламенту. Комітет вивчив виборчі системи і випустив звіт законодавчого органу Онтаріо в листопаді 2005 року. Він рекомендував, щоб Асамблеї надали ширші права, щоб рекомендувати незалежно від того, чи виборча система сумісна з конституцією Онтаріо і Канади.

Аналогічно до Громадянської Асамблеї Британської Колумбії до Асамблеї Онтаріо увійшли 103 випадково відібраних громадянина зі списку виборців, по одному від кожного виборчого округу Онтаріо. Також враховувався вік учасників. Процес відбору почався в квітні й був закінчений в червні 2006 року. Незалежний орган громадян збирався двічі на місяць з 9 вересня 2006 (шість вихідних восени 2006 року і

[1] *Russon-Gilman H.* Transformative deliberations: Participatory budgeting in the United States // Journal of Public Deliberation 2012. Vol. 8. № 2. URL: http://www.publicdeliberation.net/jpd/v018/iss2/art11 (дата звернення: 12.01.2017).

[2] *Ontario* Citizens' Assembly on electoral reform. URL: www.citizensassembly.gov.on.ca/ (дата звернення: 12.01.2017).

[3] *Electoral* Reform Final Report. URL: http://www.ontla.on.ca/committee-proceedings/committee-reports/files_pdf/Electoral%20Reform%20Final%20Report-Eng.pdf (дата звернення: 12.01.2017).

шість з 17 лютого до 29 квітня 2007 року), щоб вивчити поточну виборчу систему. Асамблея також провела громадські зустрічі у листопаді-січні, а також ще шість обговорень різних варіантів зміни існуючої системи.

Робота Асамблеї закінчилася подачею підсумкового звіту 15 травня 2007 року, який рекомендував змішану пропорційну систему, аналогічну новозеландській. Ця рекомендація була винесена на референдум 10 жовтня 2007 року, на якому 63% мешканців Онтаріо, які взяли у ньому участь, її не підтримали[1].

3.3. Розширення учасницької компоненти у місцевому самоврядуванні

Загалом за останні два десятиліття більшість країн світу зазнали істотної децентралізації[2], тому ще наприкінці XX ст. Дж. Менор[3] відзначав, що значна кількість країн незалежно від їх політичних систем, географічного розташування, історії, рівня економічного розвитку і культурних традицій вдалася до експериментів з певними формами регіонального і місцевого управління.

Ця думка підтверджується тим, що із середини 1990-х років близько 80% всіх країн впровадили окремі форми децентралізації[4]. Крім того, централізована практика постсоціалістичних країн стала найпопулярнішим способом організації систем державного управління, і тому знадобилося майже десять

[1] *Ontario* Citizens' Assembly on Electoral Reform. URL: https://participedia.net/en/cases/ontario-citizens-assembly-electoral-reform (дата звернення: 12.01.2017).

[2] *Selee A. D., Tulchin J. S.* Decentralization and democratic governance: Lessons and challenges // Oxhorn P., Selee A. D., Tulchin J. S. Decentralization, democratic governance, and civil society in comparative perspective: Africa, Asia, and Latin America. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2004. P. 295.

[3] *Manor J.* The political economy of democratic decentralization. Washington: World Bank, 1999. 145 p.

[4] *Crook R., Manor J.* Democratic decentralization. Operations evaluation department Working Paper. Washington: World Bank, 2000. 124 p.

років, щоб деякі з них вирішили зміцнити субнаціональний рівень через децентралізаційну реформу[1]. Наявність консенсусу щодо позитивних наслідків децентралізації для розвитку держави не завжди передбачає реалізацію реформ у цій сфері. Децентралізація повноважень від центрального до будь-якого субнаціонального рівня повинна супроводжуватися фіскальною децентралізацією, тобто децентралізацією ресурсів, необхідних для здійснення переданих повноважень[2].

Взаємозв'язок між двома феноменами сучасності — демократією та децентралізацією — є дещо парадоксальним. Більше того, поняття учасницької демократії та децентралізації часто використовуються для протиставлення цих двох феноменів. Є низка прикладів того, як численні децентралізаційні ініціативи не тільки не сприяли зміцненню демократичних інститутів, а навпаки, призвели до підпорядкування громадян органам публічної влади чи навіть до посилення місцевого непотизму[3]. Зокрема, дослідження, проведені в Європі Я. Сінтомером та Дж. Мейлардом, чітко демонструють, що механізми децентралізації місцевого самоврядування не завжди сприяють демократії участі[4]. Навпаки, деякі з них можуть заохочувати участь лише на рівні міських районів чи у рамках державно-приватного партнерства, що орієн-

[1] *Brusis M., Ochmann C.* Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union // Weinenfeld W. Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union. Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 1996. P. 9–27.

[2] *Šević Ž.* Prologue: Building the Capacity (to Govern Financially) // Šević Ž. Local Government Financial Capacity Building in Transition Countries. Selected Country Studies. Bratislava: NISPAcee, 2006. P. 6.

[3] *Heller P.* Moving the state: the politics of democratic decentralization in Kerala, South Africa and Porto Alegre // Politics and Society. 2001. Vol. 29. № 1. P. 131–163.

[4] *Sintomer Y., de Maillard J.* The limits to local participation and deliberation in the French 'politique de la ville'. European Journal of Political Research. 2007. Vol. 46. № 4. P. 503–529; *Sintomer Y., Herberg C., Röcke A.* Les budgets participatifs en Europe: des services publics au service du public. Paris: La Découverte, 2008. 284 p.

тується насамперед на залучення підприємців, а не громадянського суспільства загалом, і таким чином не досягають цілей демократії участі[1].

Фактично децентралізація є складним феноменом, результати якого «значною мірою залежать від величезної кількості індивідуальних політичних, фіскальних та управлінських політик та інститутів, так само, як від їх взаємодії у конкретній країні»[2], що ускладнює відповідь на питання, за яких умов децентралізація сприяє учасницькій демократії.

Частково відповідь на це питання дана у концепції уповноваженого учасницького урядування *(empowered participatory governance)*[3]. Виходячи з п'яти успішних експериментів, можна сформулювати три політичних принципи, які уможливлюють учасницьку практику для трансформації процесу прийняття політичних рішень. Інституційні форми участі повинні:

— братися за вирішення конкретних, реальних проблем;

— включати пересічних громадян, яких стосуються ці проблеми, так само, як місцевих чиновників через висхідний (знизу догори) процес;

— вирішити ці проблеми через деліберативний підхід.

Цього можна досягти за умови, що створені для їх реалізації політичні інститути базуються на трьох принципах[4]:

— деволюція повноважень з прийняття рішень на місцевий рівень та міжсекторальним органам;

— координація та підзвітність цих місцевих органів перед вищим політичним органом;

---

[1] *Jouve B., Booth P.* Metropolitan democracies: transformations of the state and urban policy in Canada, France and the United Kingdom. Ashgate, Aldershot, 2003. 254 p.

[2] *Livack J., Seddon J.* Decentralization: briefing notes. Washington, DC: World Bank Institute, 1999. P. V.

[3] *Fung A., Wright E. O.* Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance // Politics Society. 2001. Vol. 29. № 5. P. 5–41.

[4] *Fung A., Wright E. O.* Deepening democracy: institutional innovation in empowered participatory governance. London: Verso, 2003. P. 15.

— реструктуризація місцевого самоврядування відповідно до імперативів, що містяться у нових домовленостях про участь.

Результатом децентралізації мають стати стабільні фіскальні відносини між центральною владою та органами регіональної і місцевої влади, які визначаються такими принципами: фіскальна автономія, достатність доходів, справедливість, передбачуваність, ефективність, простота, застосування стимулів та цілеспрямованість[1]. Однак практика свідчить, що останнім часом зростання навантаження на органи місцевої і регіональної влади у країнах Центральної і Східної Європи, особливо щодо надання соціальних послуг, не супроводжувалося відповідним збільшенням ресурсів, необхідних для їх виконання[2].

Ситуація особливо загострилась у період глобальної фінансової та економічної кризи, коли після кількох років постійного економічного зростання найбільш розвинені країни стикнулися з необхідністю зменшення фіскального тиску. Вона є свідченням рецесії соціального розвитку, що негативно впливає на загальний рівень добробуту громадян. Хоча кожен відчуває наслідки економічної кризи, але фінансова нестабільність є менш очевидною в бюджетній сфері. Проте зменшення кількості грошей в економіці та домогосподарствах означає зменшення їх кількості як у національному, так і в місцевих бюджетах, що сприяє активізації дискусій щодо пошуку шляхів більш раціонального надання державних послуг або навіть приватизації деяких із них. Згаданий фіскальний

[1] *Shah A.* The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economics. Washington: World Bank, 1994. 64 p.

[2] *Elsenhans H., Kulke R., Roschmann C.* Globalization and administrative reforms in Germany: The new system of management as an application of New Public Management Theory and the crisis of the welfare state // Jain R. B. Globalization and Good Governance: Pressures for Constructive Reforms. New Delhi: Deep & Deep Publications, 2005. P. 66.

тиск присутній не лише на національному, а й на місцевому рівні.

Більше того, фінансова криза на місцевому рівні може мати більш яскраві прояви, ніж на загальнонаціональному рівні, особливо у випадках значної залежності органів місцевого самоврядування від центральної влади. Водночас сільська місцевість може менше страждати від такої кризи, ніж переважно промислові або постіндустріальні регіони.

Дослідники виділяють кілька стратегій, орієнтованих на подолання фіскального тиску, що передбачають застосування певних інструментів[1] . З одного боку, вони спрямовані в основному на видаткову частину, скорочення операційних витрат, зниження капітальних витрат і скорочення участі у грантових програмах, що вимагають відповідних місцевих ресурсів. З іншого боку, існують стратегії, спрямовані на доходну частину і на систему управління, включають збільшення доходів, підвищення продуктивності, а також зменшення повноважень. Однак такі стратегії нерівні з точки зору часу, необхідного для їх реалізації[2], тобто деякі з них використовуються швидше за інші з політичних та інших міркувань осіб, які приймають рішення.

Стратегії щодо витрат передбачають:

1) зниження операційних витрат: скорочення персоналу; зменшення компенсацій працівникам; заморожування заробітної плати і/або зниження темпів її зростання; заморожування розширення штатів; зменшення працездатності через

[1] *Davey K.* Local government in critical times: Policies for crisis, recovery and sustainable future. Strasbourg: Council of Europe, 2012. 194 p.; *Walzer N.* Choosing fiscal austerity strategies // Mouritzen P.E. Managing cities in austerity: urban fiscal stress in ten western countries. London: Sage, 1991. P. 111–154; *Wollmann H.* Local government strategies to cope with fiscal pressure // Levine C.H., Rubin I. Fiscal Stress and Public Policy. Beverly Hills: Sage, 1980. P. 231–248.

[2] *Sedmihradská L.* Local government finance in the first year of the economic crisis // Sedmihradská L., Bobcheva N., Lados M. Local government finance in time of crisis: An early assessment. Bratislava: NISPAcee, 2011. P. 9–22.

їх виснаження; ініціювання дострокового виходу на пенсію; скорочення понаднормових виплат; відстрочка виплат до наступного року; скорочення чисельності працівників у всіх або найменш ефективних відділах; зниження адміністративних витрат; зниження видатків на витратні матеріали, обладнання та відрядження; ліквідація додаткових послуг (необов'язкових послуг, соціальних програм); утримання рівня зростання видатків нижче рівня інфляції; відтермінування обслуговування основного капіталу;

2) зниження капітальних витрат: заморожування капітальних видатків на нові капітальні проекти; відкладення несуттєвих капітальних проектів;

3) скорочення участі у грантових програмах, що вимагають місцевих внесків.

У свою чергу, стратегії щодо дохідної частини та управлінських інструментів включають:

1) збільшення доходів: збільшення податкових надходжень за рахунок збільшення ставок чи баз оподаткування; зміну структури податків; збільшення місцевих зборів або ліцензій; продаж активів; використання накопичених надлишків за попередні роки, зниження надлишків; запозичення; додавання міжурядових доходів;

2) підвищення продуктивності: удосконалення управління; зміну внутрішніх структур; поліпшення технологій економії праці; зменшення повноважень; передачу повноважень іншим урядовим підрозділам; укладання контрактів на надання послуг з іншими адміністративними одиницями; укладання контрактів на надання послуг з представниками приватного сектора; закупівлю послуг чи товарів.

Очевидно, що бюджет участі є інструментом вразливим до будь-якої фінансової кризи. Особи, що приймають рішення, у першу чергу відмовляються від таких найбільш уразливих інструментів через відсутність сильного суспільного запиту на їх збереження всупереч кризі.

Поєднання децентралізації та розширення можливостей участі громадян у місцевій політиці зумовило суттєві зміни у діяльності органів місцевого самоврядування, які найкраще ілюструє впровадження концепції «Нового локалізму» у Великій Британії[1].

Для перемоги на виборах у середині 1990-х років лейбористи розробили концепцію «Третього шляху»[2]. Ця політична програма поєднувала з-поміж іншого стратегію приватизації з модернізацією публічних послуг, боротьбу проти соціальної нерівності та бідності на підтримку держави загального добробуту (зокрема, у сферах охорони здоров'я та освіти), з акцентом на залучення громадян та партнерство, так само, як посилення централізації для проведення публічної політики.

Одним із провідних мотивів виборчої кампанії лейбористів 1997 року було твердження, що «прийняття рішень на місцевому рівні має менше обмежуватися центральним урядом і бути більш підзвітним перед місцевими мешканцями»[3]. В такий спосіб партія планувала реагувати на проблеми, породжені діяльністю попереднього уряду консерваторів, що виступав за масштабну приватизацію та обмеження повноважень органів місцевого самоврядування. Прагнучи до реалізації ідеї мінімальної держави, тодішній прем'єр-міністр М. Тетчер продавала державні підприємства та зменшувала автономію муніципалітетів. У 1979 році вона радикально зменшила фінансову автономію місцевого самоврядування. Центральний уряд обмежив його повноваження щодо встановлення розміру місцевих податків та зобов'язав місцевих

[1] *Іщейкін К. Є.* Бюджет участі у контексті концепцій «Нового локалізму» та «Великого суспільства» // Гілея. 2017. № 124. С. 314–317.
[2] *Blair T.* The Third Way. New politics for the New Century. London: Fabian Society, 1998. 20 p.
[3] *Wilson D.* The United Kingdom: An increasingly differentiated polity? // Denters B., Rose L. Comparing local governance. Trends and developments. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005. P. 156–157.

чиновників нести особисту відповідальність за невиконання бюджету або його незбалансованість. До того ж уряд консерваторів проводив активну політику приватизації, у результаті чого органи місцевого самоврядування мали виставляти на тендер визначені урядом послуги. Як результат, значна кількість функцій органів місцевого самоврядування (зокрема, будівництво, комунальні послуги, прибирання вулиць, вивіз сміття) були передані приватним учасникам, що виводило їх з-під прямого нагляду з боку органу місцевого самоврядування та демократичного контролю[1].

Нарешті, були створені напівдержавні, контрольовані урядом інститути під назвою кванго (quasi-non-governmental organisations, QANGO) для управління колишніми сферами відповідальності муніципалітетів, такими, як регіональний розвиток, енергетична політика, транспорт та планування. Такий крок не лише зменшив повноваження органів місцевої влади та вивів їх з-під демократичного контролю, а й ускладнив і навіть унеможливив координацію діяльності з надання інших місцевих послуг.

Прийшовши до влади, лейбористи не повернули місцевій владі статус майже монопольного постачальника публічних послуг і не вжили заходів щодо ослаблення централізаційних тенденцій. Новообраний уряд Т. Блера вдався до широких демократичних реформ та акцентував увагу на необхідності збільшення ефективності й результативності публічних послуг, наприклад, через режим найкращої ціни. Цей режим, однак, виявився більш централізованим і давав кращі можливості для втручання у діяльність органів місцевого самоврядування, ніж це було за часів М. Тетчер[2].

---

[1] *Wilson D., Game C.* Local government in the United Kingdom. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002. P. 238.

[2] *Wilson D.* The United Kingdom: an increasingly differentiated polity? // Denters B., Rose L. Comparing local governance. Trends and developments. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan, 2005. P. 165.

До того ж повноваження й автономія місцевої влади не збільшилися, попри деволюцію, що здійснювалася щодо Шотландії, Уельсу та Північної Ірландії. Однак слід визнати, що лейбористи дещо покращили правовий статус органів місцевого самоврядування у сфері економіки, соціального та екологічного розвитку через прийняття закону про місцеве самоврядування у 2000 році. Але це не давало можливості муніципалітетам залучати кошти для наповнення місцевих бюджетів. У результаті фінансова залежність органів місцевого самоврядування від центрального уряду, як і приватизаційна політика, зберігалися. Т. Блер у перші роки також продовжив практику обмеження кількості сфер, в які дозволялося втручання уряду, а кількість квазідержавних організацій навіть зросла порівняно з періодом правління М. Тетчер[1]. Лейбористи також запровадили низку механізмів для оцінки результатів діяльності органів місцевого самоврядування, їх відповідності визначеним урядом показникам. Загалом 12 років перебування Лейбористської партії при владі звелися до значного розширення масштабів втручання держави, збільшення бюджетних видатків та зростання кількості її функцій та чиновників[2].

Лише протягом останнього терміну правління лейбористів з'явилися ознаки переорієнтації на врахування потреб органів місцевого самоврядування та відмови від централізації. Це стало результатом популяризації концепції Нового локалізму *(New Localism)*, що робила акцент на децентралізації і передачі влади громадянам, громадам та споживачам послуг[3]. Так, у Білій книзі «Сильні й процвітаючі громади» відзначалася необхідність надання більшої свободи радам, щоб вони

[1] *Wilson D., Game C.* Local Government in the United Kingdom. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002. P. 136–137.
[2] *Smith M. J.* From Big Government to Big Society: Changing the state-society balance // Parliamentary Affairs. 2010. Vol. 63. № 4. P. 820–821.
[3] *Stoker G.* New Localism, progressive politics and democracy // The Political Quarterly. 2004. Vol. 51. P. 117–129.

могли гнучко реагувати на місцеві потреби та вимоги. Її автори обіцяли змінити державну політику, щоб адаптувати її до місцевих обставин, та запровадити полегшену систему нагляду[1].

Слід зазначити, що починаючи з 1997 року відродження демократії та посилення її інститутів є провідною темою виборчих програм Лейбористської партії. Залучення громадян розглядалося переважно у формі участі споживачів і зводилося до проведення опитувань, фокус-груп, створення інтерактивних сторінок в Інтернет чи організації різноманітних консультацій. Всупереч тому, що журі громадян почали створюватися у 1996 році й їх кількість значно зросла після приходу до влади лейбористів, так само, як і місцевих референдумів, дослідники були змушені констатувати, що інновації щодо активнішого залучення громадян були майже проігноровані[2].

Такий стан справ змінився протягом другої-третьої каденції лейбористів[3], які відійшли від орієнтації на споживачів у бік створення умов для активнішої участі, розширення можливостей громадян і територіальних громад[4]. Переважна більшість місцевих рад запровадила певні форми залучення громадян, що орієнтувалися на користувачів чи громадян. За результатами дослідження, проведеного в 2007 році у 102 радах, з'ясувалося, що у 90% проводяться форуми або зустрічі, відкриті для усіх; 90% використовуються фокус-групи з мешканців; у 83% передбачені питання від громадян у ході засідань ради чи її комітетів; у 64% проводяться інтерактивні бюджетні консультації; 30% практикують бюджети приходів; у 28% гарантована автоматична відповідь на кло-

[1] *Strong* and Prosperous Communities. The Local Government White Paper. London: Communities and Local Government Publications, 2006. P. 4.
[2] *Wilson D., Game C.* Local government in the United Kingdom. P. 359.
[3] *Empowering* Communities to influence local decision making. London: Communities and Local Government Publications, 2009. 112 p.
[4] *Communities* in the driving seat: A study of participatory budgeting in England. Final Report. London: Communities and Local Government Publications, 2011. 88 p.

потання; у 24% функціонує журі громадян; у 10% голова ради чи адміністрації веде блог, до якого можуть дописувати мешканці[1].

Однією з основних причин швидшого впровадження учасницьких практик була криза легітимності представницької демократії, яка у Великобританії була навіть важчою, ніж в інших демократіях Заходу. Ця проблема набула особливої актуальності після історично безпрецедентної низької явки на парламентські вибори 2001 року — лише 60% виборців взяли участь у голосуванні, а також як відповідь на інші чинники, такі, як загальне зменшення членства в Консервативній та Лейбористській партіях (у той час як крайні праві партії розширили своє членство).

З початку 2000-х років багато політичних організацій у Великобританії вивчали причини абсентеїзму та незадовільного стану справ з участю громадян у політиці. Так, у 2006 році 61% громадян заявили, що не мають жодного впливу на рішення, які приймалися на місцевому рівні. Лише 42% опитаних відзначили, що вони задоволені діяльністю своїх місцевих рад, а приблизно третина населення брала участь у місцевих виборах. Серед тих, хто не голосував, 41% пояснювали це непевністю в тому, що здатні щось змінити. Мешканці більшості депресивних територій демонстрували найвищий рівень відчуження від політичної системи[2].

Всупереч значному поширенню ідеї та практики інституціоналізації участі громадян багато спостерігачів були досить скептично налаштовані щодо потенційних змін, до яких ці нововведення можуть призвести. Вони ставили питання, по-перше, про важливість участі громадян з огляду на значну владу, що залишається в руках державних,

[1] *An* action plan for community empowerment: Building on success. London: Communities and Local Government Publications, 2007. P. 23.
[2] *Strong* and prosperous communities. The local government White Paper. London: Communities and Local Government Publications, 2006. P. 30–31.

державно-приватних і приватних організацій. По-друге, попри активне нав'язування ідей розширення можливостей на місцевому рівні зверху уряд не демонстрував готовності поступитися власними повноваженнями. Хоча громадян і територіальні громади закликали до активнішої участі на місцевому рівні, однак відповідні інституційні рамки не створювалися. Також критики вказували на досить скромні результати багатьох таких практик, зокрема коли вони реалізуються без відповідних ресурсів та професійної експертизи та досвіду[1].

Тим не менше низка муніципалітетів взялися заохочувати активну участь у місцевій політиці шляхом надання їм права розпоряджатися частиною місцевих доходів у рамках бюджету участі. Як для Франції, Іспанії та Італії, прикладом для наслідування при його впровадженні для Великобританії стала Бразилія, зокрема досвід міста Порту-Алегрі. Однак основними рушійними силами для реалізації бюджету участі були не ліві політичні партії, як це зазвичай траплялося у Європі, а неурядові організації та місцеві активісти. Однією з перших за реалізацію бюджету участі у Великобританії взялася громадська організація з Манчестера «Ініціатива «Гордість громади». Разом з програмою *Oxfam* по боротьбі з бідністю вона активно взялася за ідею навчання й обміну досвідом між глобальною Північчю (Манчестером, Солфордом) та глобальним Півднем (Порту-Алегрі, Ресіфі). У рамках цього проекту в травні 2000 року член бразильської неурядової організації приїхав до Солфорда та представив ідею громадського бюджету. Після цього візиту через три місяці відбулася 10-денна подорож трьох активістів з Манчестера та Солфорта до Порту-Алегрі та Ресіфі для вивчення практики бюджету участі.

[1] *Smith G.* Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. P. 19.

У 2004 році у Бредфорді був запущений перший офіційний пілотний проект бюджету участі у Великобританії. Організатори вирішили побудувати процес бюджету участі на основі наявних фондів малих грантів, що витрачалися на потреби малозабезпечених груп населення. Процедура складалася з двох основних кроків: розробка проектів рішень місцевими ініціативними групами та прийняття тих, що отримали найбільшу підтримку в ході громадських слухань. Протягом наступних місяців і років ця процедура витрачання місцевих грантів у конкретних сферах поширилася і вплинула на багато інших пілотних проектів бюджету участі у Великобританії. Наприклад, у Ньюкаслі перший бюджет участі в 2006 році перебував під значним впливом досвіду Бредфорда. Однак пізніше місто розробило власний підхід, акцентуючи увагу на вирішення екологічних питань та залучення молоді.

Поширення інформації відбувалося через непрямі канали, такі, як семінари, конференції, публікації, спеціалізовані сторінки в Інтернет та мережі *(PB Network)*. У 2004 році було створено Національну реферативну групу *(National Reference Group),* до складу якої ввійшли державні службовці (від Комісії з аудиту та казначейства), представники зацікавлених неурядових організацій, чиновники органів місцевого самоврядування, залучені до пілотних проектів.

Остаточне включення бюджету участі до інструментів державної політики відбулося після призначення нового державного секретаря з питань громад і місцевого самоврядування Х. Блірс у червні 2007 року, яка підтримала більш локалістський підхід до участі громад. Вона поставила бюджет участі в центр своєї політичної програми та налагодила зв'язок між державною програмою розширення можливостей та бюджетом участі, при цьому останній посідав ключову позицію. Він був поставлений у «центр прагнень уряду передати більше рішень щодо місцевих послуг та об'єктів

місцевим громадам», а «національна стратегія» передбачала його впровадження у всіх органах місцевого самоврядування Англії до 2012 року[1].

Після ініціативи Х. Блірс кількість проектів бюджету участі різко зросла, і почався процес їх інституціоналізації. У більшості випадків бюджет участі у Великобританії, зокрема в Англії, займався розподілом малих грантів. Залученими є зазвичай громади та організації третього сектора, що можуть використовувати гроші на реалізацію малих проектів. Учасники розглядають усі проекти протягом однієї зустрічі з обмеженим часом для дискусій. Залучені фонди були обмеженими і становили у більшості випадків менше 100 тис. фунтів стерлінгів.

Загалом результати бюджету участі були позитивними й включали більшу впевненість індивідів та організацій, посилення взаєморозуміння між поколіннями, активізацію мешканців (збільшення волонтерства та створення нових груп), кращу обізнаність місцевих депутатів про потреби своїх виборців, зростання довіри громадян до постачальників місцевих послуг тощо[2]. Так, бюджет участі збільшив контроль місцевих жителів над розподілом ресурсів, що був обмежений у минулому; привів до зростання кількості місцевих жителів, залучених до прийняття рішень про використання ресурсів у сферах, що історично перебували під контролем громади.

Якщо порівнювати з досвідом Німеччині та Франції, то бюджет участі у Великобританії має більш соціальний характер та яскравіший політичний акцент на залученні громади, розширенні можливостей громадян та підвищенні згуртованості місцевої спільноти. Однак у більшості випадків спостерігається обмежений географічний та фінансовий масштаб проектів бюджету участі. Зустрічі у рамках бюджету участі

[1] *Giving* more people a say in local spending. Participatory budgeting: A National Strategy. London: Communities and Local Government Publications, 2008. P. 11.
[2] *Communities* in the driving seat. P. 6.

зазвичай були одноразовими заходами щодо вирішення питань про витрачання коштів.

Після перемоги на виборах і формування коаліції консерваторів та ліберал-демократів у липні 2010 року прем'єр-міністр Д. Кемерон проголосив початок нового проекту «Велике суспільство» *(Big Society)*. Його основною метою були створення клімату для розширення можливостей мешканців та громад, побудова «Великого суспільства», що забере владу від політиків і передасть її народу[1]. Пріоритетами були визнані: передача територіальним громадам більших повноважень (локалізм і деволюція), заохочення громадян відігравати активнішу роль на місцях (волонтерство); трансфер влади від центрального уряду органам місцевого самоврядування; підтримка ініціатив, орієнтованих на співробітництво, взаємодопомогу; публікація даних про діяльність уряду (відкритий уряд). План також передбачав створення Банку великого суспільства та відповідної мережі для фінансування проектів.

Протягом 2010–2015 років уряд дедалі менше вдавався до використання цієї ідеї. Незважаючи на його зусилля заохотити волонтерство, кількість осіб, які були членами добровільних організацій, з початком економічної кризи постійно зменшувалася. У 2014 році припинила своє існування Мережа великого суспільства, що фактично означало згортання проекту загалом. У 2015 році було здійснено аудит, який виявив зменшення обсягів благодійних грантів та обмеження права оскаржувати урядову політику в суді, що підривало ідеали «Великого суспільства»[2]. Крім того, благодійність зменшила роль урядових підрядників, оскільки сприяла приватному

[1] *Government* launches Big Society programme. URL: https://www.gov.uk/government/news/government-launches-big-society-programme--2 (дата звернення: 12.01.2017).
[2] *Whose* society? The final Big Society Audit. URL: http://www.civilexchange.org.uk/wp-content/uploads/2015/01/Whose-Society_The-Final-Big-Society-Audit_final.pdf (дата звернення: 12.01.2017).

сектору. Також відзначалося, що ступінь централізованості політичної системи Великобританії майже не змінився, без помітного зростання волонтерської діяльності та соціальної активності, зосереджених переважно у найбільш заможних районах. У ході наступних виборів консерватори практично не згадували ідеї «Великого суспільства», акцентуючи увагу на економічній стабільності та контролі над кордонами.

Отже, на сьогодні розвиток бюджету участі як одного з інструментів посилення демократичних інститутів та легітимності органів публічної влади у Великобританії не входить до порядку денного основних політичних сил. Його подальша доля визначатиметься вибором на користь активнішого залучення громадян до політики та вирішення місцевих справ або збільшення влади ринкових акторів, які спроможні надавати ефективні послуги, але знаходяться поза рамками демократичного контролю.

Зміна підходів до розуміння демократії вимагає відповідної реакції з боку органів державної влади, які повинні адаптуватися до нових вимог громадян, що й зумовлює орієнтацію сучасних адміністративних реформ на ширше залучення громадян до процесу прийняття рішень. Очевидною стала необхідність переходу до неовеберівської держави, яка на противагу популярній свого часу концепції Нового державного управління з надмірним акцентом на впровадженні методів приватного сектора у діяльність органів державної влади зорієнтована на бюрократичну модель організації державного сектора, позаяк забезпечує внутрішню логіку підзвітності та основу для легітимності, в той час як управлінські інструменти активно використовуються та інтегруються, але не заміщують ці базові характеристики.

Децентралізація, що стала суттєвим компонентом сучасних реформ державного управління, не завжди створює сприятливі умови для реалізації механізмів учасницької демократії або впровадження дорадчих практик у взаємодію

між органами державної влади та громадянами. Для нівелювання її негативних наслідків нові інструменти участі повинні орієнтуватися на вирішення реальних проблем, залучати усіх зацікавлених акторів та вирішувати проблеми у ході дорадчих процесів. Великобританія вдалася до експерименту з передачі органам місцевого самоврядування більших повноважень у рамках концепції нового локалізму, що передбачав активне використання положень бюджету участі, однак нетривалий термін його реалізації не дав позитивних результатів, що й зумовило зниження інтересу до інструментів участі.

Розділ 4
Бюджет участі: поняття, класифікація моделей, основні складові

4.1. Теоретичні підходи до визначення поняття бюджету участі

Важливість бюджету участі для громадян визначається тим, що він може розглядатися громадянами як уряд в мініатюрі[1]. Традиційне розуміння бюджетної політики пов'язане з існуванням спеціального органу, який від імені влади готує проект бюджету, і цей проект відповідно приймається чи не приймається відповідним органом влади[2].

Якщо говорять про бюджет участі, зазвичай йдеться про демократичне обговорення, коли прийняття рішень частково делеговане пересічним громадянам, які можуть на власний розсуд розпорядитися певною частиною місцевого бюджету. Тобто бюджет участі передбачає наділення громадян правом приймати рішення, як саме слід витратити частину публічних ресурсів.

Для розуміння бюджету участі слід насамперед відзначити, що це не штучно створений інструмент, а продукт еволю-

---

[1] *Kahn J.* Budgeting democracy. Ithaca: Cornell University Press, 1997. P. 93.
[2] *Клімовський Д., Гринчук Н.* Розбудова спроможності НАДУ для відкритого місцевого самоврядування. Партиципаторний бюджет. URL: http://www.nispa.org/files/publications/training/Participatory_budgetingUA.pdf (дата звернення: 12.01.2017).

ції суспільних відносин, що перебуває під значним впливом умов, у яких він виник та практикується. Як результат, складно дати загальноприйнятне визначення. *Бюджет участі* в загальних рисах можна описати як *набір структурованих методів, за допомогою яких громадяни залучаються до процесу розподілу публічного бюджету*. Навіть сьогодні, незважаючи на значне поширення у всьому світі та переконливі приклади успішного впровадження, все ще складно визначати, які саме риси характеризують ідеальну форму бюджету участі.

Всі наукові підходи до визначення бюджету участі умовно можна поділити на дві групи залежно від нормативної чи аналітичної природи. Перша група визначень формується міжнародними організаціями — Світовим банком, Організацією Об'єднаних Націй та Радою Європи. Друга група визначень запропонована вченими, які вивчають феномен бюджету участі у порівняльному аспекті.

Нормативне визначення часто дається міжнародними організаціями. Так, для Світового банку широке впровадження бюджету участі є однією з основних цілей. Аналогічно програма ХАБІТАТ ООН дає таке визначення: «Бюджет участі є інноваційним механізмом, що сприяє залученню місцевої влади, приватного сектора та громадянського суспільства до розподілу муніципальних ресурсів»[1].

Визначення Ради Європи є більш деталізованим. У дослідженні законодавства про бюджет участі Рада Європи визначила такі його особливості: 1) обговорюється фінансовий чи бюджетний аспект; 2) залучений міський рівень чи (децентралізованого) району з обраним органом та певними адміністративними повноваженнями; 3) процес є повторюваним;

[1] *72 frequently* asked questions about participatory budgeting. Urban Governance Toolkit Series. New York: United Nations Human Settlements Programme. UN-HABITAT, 2004. URL: https://unhabitat.org/books/72-frequently-asked-questions-about-participatory-budgeting/ (дата звернення: 01.10.2017).

4) процес включає форми публічної деліберації (спеціальні зустрічі чи форуми); 5) деякі остаточні рішення приймаються деліберативними органами[1].

Визначення Світового банку є ширшим. По-перше, воно включає усіх акторів у процес, у тому числі незахищені групи (бідні, жінки), а також групи інтересів, парламентарів та донорів. По-друге, воно виокремлює три етапи бюджету участі. На першому етапі це реальні бюджетні пропозиції, які громадяни можуть коментувати і обговорювати, що характерно і для інших визначень. Однак Світовий банк додає ще два етапи — моніторинг витрат та надання публічних благ. У ході моніторингової фази громадяни можуть відстежувати розподіл ресурсів, а на наступній — вони перевіряють якість послуг відповідно до витрачених коштів.

Друга велика група визначень представлена вченими, які досліджують бюджет участі. Я. Сінтомер визначив п'ять критеріїв бюджету участі: 1) обговорення фінансових і/або бюджетних питань; 2) до процесу мають залучатися представницькі органи на рівні міста чи району (рівня кварталу чи мікрорайону недостатньо); 3) повторюваність (циклічність); 4) певні форми публічного консультування та дорадництва в рамках спеціальних зустрічей або форумів; 5) наявність механізмів підзвітності[2]. Пізніше інші вчені запропонували реальну можливість та бажаність для пересічних громадян брати участь як шостий визначальний критерій[3].

---

[1] *Vodusek N., Biefnot A.* Legal framework and current practice in member states. Strasbourg: Council of Europe, 2011. URL: https://rm.coe.int/1680747038 (дата звернення: 01.10.2017).

[2] *Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A.* Participatory budgeting in Europe: potentials and challenges // International Journal of Urban and Regional Research. 2008. Vol. 32. № 1. P. 164–178; *Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A.* Participatory budgets in a European comparative approach. Perspective and chances of the cooperative state at the municipal level in Germany and Europe. Hans Böckler Stiftung, 2005. 124 p.

[3] *Bassoli M.* Participatory budgeting in Italy: an analysis of (almost democratic) participatory governance arrangements // International Journal of Urban and Regional Research. 2012. Vol. 26. № 6. P. 1183–1203.

Цей складний процес передбачає усвідомлення і формулювання потреб, обговорення та визначення пріоритетів. Деякі вчені навіть називають його «бюджетом для незаможних» або «інклюзивним бюджетом». Завдяки його механізмам до спільної розробки політики залучаються навіть ті, хто у той чи інший спосіб з неї виключений, наприклад, молодь, особи без громадянства, члени тих чи інших маргіналізованих соціальних груп.

Для деяких дослідників бюджет участі є інструментом подальшої громадянської освіти, який не тільки поліпшує обізнаність жителів з громадських проблем і питань вироблення політики, а й підвищує впевненість у власних силах тих жителів, які зазвичай знаходяться на периферії суспільства (скажімо, членів якихось маргінальних або вразливих груп) і які традиційно не прагнуть до будь-яких політичних посад[1].

На нашу думку, бюджет участі доцільно визначити як демократичну інновацію, що увібрала у себе положення учасницької та дорадчої демократії, що передбачає розширення можливостей громадян у вирішенні фінансових питань на різних рівнях державного управління.

Як правило, виділяють кілька етапів бюджету участі, а саме: 1) визначення пріоритетів відповідної громади; 2) розробка конкретних проектів (з експертною допомогою чи без неї); 3) вибір проектів, які будуть фінансуватися (шляхом голосування або в інший спосіб); 4) реалізація вибраних проектів[2].

---

[1] *Ebdon C., Franklin A.L.* Citizen Participation in Budgeting Theory // Public Administration Review. 2006. Vol. 66. № 3. P. 437–447; *Rodgers D.* Contingent democratisation? The rise and fall of participatory budgeting in Buenos Aires // Journal of Latin American Studies. 2010. Vol. 47. № 1. P. 1–27; *Souza C.* Participatory budgeting in Brazilian cities: Limits and possibilities in building democratic institutions // Environment & Urbanization. 2001. Vol. 13. № 1. P. 159–184.

[2] *Wampler B.* A guide to participatory budgeting // Shah A. Budgeting. Washington: The World Bank, 2007. P. 1–55.

Можна виділити вісім позитивних наслідків впровадження бюджету участі для демократичних інститутів та державного управління загалом[1]. По-перше, участь може покращити співробітництво між різними сферами та відділами місцевої адміністрації. Громадяни не уявляють організаційної структури бюрократичного апарату, коли формулюють свої потреби. Це часто означає, що проблема не може бути вирішена в рамках одного відділу і потребує, по-друге, горизонтального співробітництва. Громадяни прагнуть вирішити проблему в певний часовий відрізок і тому вимагають від чиновників швидко реагувати на свої звернення. Це, в свою чергу, призводить, по-третє, до прискорення адміністративних процедур. До того ж у деяких випадках самі громадяни пропонують допомогу в реалізації своїх пропозицій. Тобто участь може призвести до четвертого наслідку: надання послуг громадянами. Очевидно, що бюджет участі разом з іншими дорадчими механізмами може сприяти вирішенню проблем завдяки різноманіттю варіантів вирішення, сформульованих у ході обговорень, що є п'ятим наслідком. Шостий наслідок полягає у тому, що експертиза громадян та асоціацій, сформульовані ними пропозиції можуть допомогти покращити надання послуг. По-сьоме, у Німеччині деякі мери також очікують отримати поради від виборців щодо скорочення витрат. У ході зустрічей в рамках бюджету участі у мешканців з'ясовують, яких послуг вони не потребують або ж якими рідко послуговуються для визначення позицій, щодо яких фінансування з бюджету може бути скорочене або навіть припинене. Нарешті, активне залучення громадян до процесу прийняття рішень заохочує зміни у структурі та робочих процедурах органів публічної влади, у результаті яких мешканці та інші учасники бюджету участі отримують певний ступінь

[1] *Sintomer Y.* Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges // International Journal of Urban and Regional Research. 2008. Vol. 32. № 1. P. 164–178.

контролю за діяльністю виконавчих органів влади. Очевидно, що лише тоді, коли громадяни зможуть переконатися, чи реалізуються їх пропозиції на практиці, та прослідкувати, чи належним чином витрачаються бюджетні кошти, адміністративні органи працюватимуть ефективно.

Складність визначення бюджету участі не в останню чергу пов'язана із труднощами з'ясування його походження. Його походження досить важко відстежити. На перший погляд, є три приклади його практичного застосування, що стали зразком для інших подібних ініціатив. Нова Зеландія може вважатися батьківщиною одного з перших досвідів бюджету участі, й приклад Крістчерча викликає особливий інтерес. Це було одне з перших міст, що структурувало метод залучення громадян у ході розробки щорічного бюджету та багаторічного інвестиційного плану, в якому особлива увага була приділена проблемам відкритості та підзвітності. За це воно у 1993 році отримало нагороду «Премію Карла Бертельсмана за демократію та ефективність у місцевому самоврядуванні». В рамках цього підходу учасницькі механізми були впроваджені спеціально для покращення діяльності органів державної влади і, як було зазначено, виправлення руйнівних наслідків Нового державного управління, з особливою увагою на кризі довіри через недостатню підзвітність представників органів влади.

Другим місцем стала Латинська Америка, де найбільш вдалим прикладом є бразильське місто Порту-Алегрі. Досвід бюджету участі у цьому місті відстежується з 1988 року і був включений до прикладів найкращих практик ООН у 1996 році. Його слава поширилася у глобальному масштабі насамперед завдяки проведенню у 2001 році Соціального форуму, який привернув увагу багатьох експертів. Якщо порівнювати цей досвід з тим, що практикується у країнах Заходу, то даний підхід характеризується сильною політичною і соціальною мотивацією, так само, як і використанням

механізмів участі, базованих на зібраннях, для того, щоб досягти належної якості дорадництва, а також обов'язковістю рішень, прийнятих учасниками, для органів публічної влади.

Крім того, варто згадати Північну Америку, де бюджет участі почав практикуватися в 1990-х роках завдяки підтримці таких організацій, як Американське товариство державного управління *(American Society of Public Administration (ASPA)* та Міжнародна асоціація міського/сільського управління *International City/County Management Association (ICMA).* Загалом слід визнати, що у першій хвилі досвіду Північної Америки прагнення до взаємодії з громадянами було зумовлено насамперед потребою відновити легітимність політичної діяльності та зміцнити соціальну згуртованість[1].

Слід зазначити, що в останні кілька років мало місце впровадження нових експериментів у Північній Америці, переважно під впливом моделі Порту-Алегрі. Ця друга хвиля бюджету участі включила такі важливі міста, як Чикаго, Лос-Анджелес та Нью-Йорк.

Процес, що дійшов до Європи в 1990-х роках, запозичував ідеї експериментів, що реалізовувалися в інших контекстах. Лише незначна кількість випадків запровадження бюджету участі спостерігалася до початку XXI ст., водночас протягом останніх 15 років цей механізм став набагато ширше використовуватися на Європейському континенті. Згідно з дослідженням Я. Сінтомера, у Європі в 2005 році було зафіксовано 55 випадків, але їх кількість різко зростає, і аналіз таких прикладів показує, наскільки різноманітною може бути дана практика[2].

---

[1] *Franklin A., Ho A., Ebdon C.* Participatory budgeting in Midwestern States: democratic connection or citizen disconnection? // Public Budgeting & Finance. 2009. Vol. 29. № 3. P. 52–73.

[2] *Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A.* Participatory budgets in a European comparative approach. Perspective and chances of the cooperative state at the municipal level in Germany and Europe. Berlin: Hans Böckler Stiftung, 2005. 124 p.

Ці відмінності стосуються насамперед концепції участі громадян, що лежить в основі структурованих зустрічей бюджету участі, розміру організацій, залучених до цих процесів, їх фінансової спроможності та технічних характеристик процесу участі. Багатогранність цього феномена проявляється не лише в Європі, про що свідчить детальне дослідження, проведене у глобальному масштабі[1]. Станом на 2010 рік зафіксовано близько 1500 випадків впровадження бюджету участі, з найбільшою концентрацією у Латинській Америці (від 511 до 920), далі йде Європа (171–296) та Африка (66–110), континенти, де бюджет участі почав застосовуватися відносно недавно.

Перший експеримент з бюджетом участі був реалізований на муніципальному рівні, й навіть сьогодні більшість аналізованих у літературі випадків включають місцеве самоврядування. Застосування не є надто поширеним на субмуніципальному (районному мікрорівні), також є випадки на рівні провінцій та регіонів. Реалізація на загальнонаціональному рівні є досить складною і тому малоймовірною.

Вважається, що участь громадян є легшою і краще керованою, коли включає невеликі громади, об'єднані сильним відчуттям ідентичності. З цієї причини бажаним є муніципальний рівень, найкраще у невеликих за розміром містах. Однак бюджет участі застосовувався також у багатьох великих містах, як це показує класичний випадок Порту-Алегрі. Очевидно, що чим більша громада, тим більш деталізованою і складною має бути структуризація процесу участі. Зазвичай у таких випадках обираються ті методи, що включають територіальний поділ чи мають перевагу в можливостях, що пропонуються розвитком технологій.

[1] *Sintomer Y., Herzberg C., Allegretti G., Röcke A.* Learning from the south: participatory budgeting worldwide – an invitation to global cooperation. Vol. 25, Dialog global. Bonn: WEnt gGmbH – Capacity Building International, 2010. P. 10.

У більшості випадків впровадження бюджету участі має нисхідний характер. Це ситуації, що включають формальну ініціативу від імені органів публічної влади (мера, регіональних зборів чи від старійшин) з можливою підтримкою від іншої політичної одиниці (ради чи вищестоящої інституційної організації). Стимул забезпечувався державною політикою чи допомогою міжнародних організацій. Так, бюджет участі підтримували і фінансували Світовий банк та Європейський Союз.

Менш поширеною, але не менш помітною є можливість висхідних сил, як результат тиску з боку громадян. У таких випадках досвід Південної Америки, Африки та Азії свідчить про важливість дій, що можуть виконуватися проміжними організаціями (зокрема, неурядовими організаціями, громадськими рухами та асоціаціями).

Різне походження бюджету участі свідчить про пріоритетні цілі (політичні, техніко-адміністративні чи соціальні), що переслідуються в ході його адаптації. Найбільш поширена концепція бюджету участі відкрита для всіх членів громади (виборців), оскільки окремі громадяни без кваліфікованих інтересів (пересічні громадяни). Також можна розглянути інклюзивний процес, спрямований на певні категорії пайовиків, чи залучення спеціально відібраних груп громадян, чи взаємодію між організованими групами інтересів.

Суть циклу бюджету участі представлена механізмами, через які досягається спільне рішення. Існує широкий перелік можливих інструментів, і практика свідчить про можливість поєднання різних інструментів: референдум, збори, форуми, фокус-групи, комітети, технічні комітети, електронне голосування тощо. Навіть з огляду на значний вплив моделі Порту-Алегрі провідну роль часто відіграють збори. Ці зустрічі можуть виконувати низку функцій: інформувати громадян, підсумовувати та порівнювати думки в контексті дебатів, розробляти пропозиції, вибирати між варіантами.

Збори часто проводяться на субмуніципальному рівні, однак тематичні зустрічі щодо предметних категорій також можливі. Класична структура поділена на два цикли: перший більш інформативний за природою, має справу з виявленням потреб, а другий — з фокусом на прийнятті рішень. Проведення зборів є особливо чутливим питанням; вони можуть координуватися політичними чи технічними особами в організаціях, громадянами, висуненими на цю роль, чи зовнішніми експертами з консультативною роллю. В окремих випадках збори можуть призначати представників, які, на основі визначеного мандату, виконують побажання зборів.

Бюджет участі був створений, щоб дати можливість громадянам висловити свою думку з конкретних питань: планування інфраструктурних проектів, вибір між альтернативним наданням послуг. Однак останні тенденції свідчать про розширення кола питань, що виносяться на обговорення громадян, та дедалі більше їх залучення до прийняття стратегічних рішень. Еволюція бюджету участі у Бразилії підтверджує цю тенденцію. На думку Б. Вамплера, можна виділити два етапи становлення цього інструмента участі[1]. У ході першого громадяни могли дискутувати лише щодо чітко визначених питань. Зокрема, перші випадки характеризувалися фокусуванням на потребах та можливих відповідях у сфері міського планування та будівництва загалом. Згодом фокус розширився до соціальних послуг та охорони здоров'я, культури, спорту та навколишнього природного середовища. На другому етапі муніципалітети вдалися до експериментів, у яких участь фокусувалася насамперед на соціальних питаннях широкого масштабу, включаючи визначення напрямів діяльності самоврядного органу.

[1] *Wampler B.* A guide to participatory budgeting. The International Budget Project. Washington, DC., 2000. URL: http://www.internationabudget.org/wp-content/uploads/A-Guide-to-Participatory-Budgeting.pdf (дата звернення: 12.01.2017).

Інституціоналізація бюджету участі у державному управлінні може стимулюватися низкою формальних чинників: статутна інтеграція, розробка відповідної методичної документації, схваленої органом виконавчої влади, прийняття нових нормативно-правових актів, що регулюють адміністративну діяльність тощо.

Формалізація бюджету участі може розглядатися, з одного боку, як ознака бажання муніципалітету стабілізувати його використання та перетворити його на складову адміністративної практики. З іншого боку, є ризик жорсткої формалізації практики, що часто виникає спонтанно і вимагає постійних технічних і організаційних удосконалень, аби залишатися гнучкою і творчою. Тому на ранніх етапах бажано підтримувати організаційний контекст без надмірного регулювання, оскільки правила гри повинні бути чіткими і зрозумілими, щоб завоювати довіру громадян. На останньому етапі може виникнути можливість здійснити певну формалізацію циклу бюджету участі.

Останній етап циклу бюджету участі зазвичай представлений звітуванням про процес, що гарантує форму підзвітності для громади. Найчастіше використовуються методи, що включають публікацію інформації через корпоративні веб-сайти органів влади, місцеві ЗМІ, поширення брошур та інших друкованих матеріалів, та організацію відповідного громадського слухання. За нагоди перші збори наступного циклу використовуються для обговорення здобутків і невдач попереднього року. Як правило, надається лише та інформація, котра стосується виконання процесу, що сприяє колективному прийняттю рішень, водночас вилучається інформація про реалізацію спільних ініціатив та їх результати.

Реалізація бюджету участі ставить низку серйозних питань. Насамперед це загальні питання, зумовлені природою всіх форм інклюзивних практик. Це стосується того факту, що участь громадян:

— є складовою концепції участі, що, на думку деяких дослідників[1], є складною для розуміння та визначення, і, понад усе, важко виміряти наслідки і результати її застосування;

— легко використовується як інструмент для маніпулювання громадською думкою, інтересами зацікавлених акторів, що часто зводиться до церемоніалу;

— часто передбачає затрати (матеріальні, часові, людські) і певні незручності для учасників;

— може мати негативний вплив на звітність державного управління, перетворюючи традиційну вертикаль відносин принципал-агент, створюючи потенційний конфлікт між громадянами, які беруть участь, і тими, хто виключений із цього процесу (навіть якщо це їх власний вибір);

— розвиває такий тип відносин, який може включати підміну чи доповнюваність, не завжди чітко. Він може включати дію традиційних механізмів представництва, базованих на посередництві між політичними партіями, та впровадження механізмів участі, зокрема пряму участь (бюджет участі).

Також є низка важливих питань, що стосуються особливостей бюджету участі. Багато досліджень підкреслюють очевидну нестабільність в його застосуванні: часто використання бюджету участі не триває більше кількох років, а в інших випадках бюджет участі зазнає постійних змін у ході використання. Тобто можна говорити про нестабільність цього феномена[2].

Також постає питання надмірної ідентифікації бюджету участі з особою, політиком чи політичною коаліцією, що його підтримує. Це може створити небезпеку зв'язку між політичною кар'єрою ініціатора та долею проекту.

---

[1] *Sandercock L.* The democratization of planning: elusive or illusory? // Planning Theory & Practice. 2005. Vol. 6. № 4. P. 437–441.

[2] *Lopes A. M., Allegretti G.* (In)stability, a key element to understand participatory budgeting: discussing Portuguese cases // Journal of Public Deliberation. 2012. Vol. 8. № 2. P. 3.

Іншим важливим питанням є міркування щодо кількісних і якісних характеристик учасників. Громадяни не завжди зацікавлені брати участь у бюджеті участі: в багатьох випадках участь значно нижча 5-відсоткового бар'єра. Участь також включає певні затрати з боку громадян (час, зусилля), які не завжди винагороджуються: потенційні вигоди від участі не завжди очевидні.

З точки зору якості, слід враховувати можливий вплив груп інтересів, оскільки вони можуть негативно впливати на процес прийняття колективних рішень. Часто громадяни, які найбільше прагнуть до участі, є тими, хто має чітке усвідомлення власних потреб. Відтак ризик колективних рішень є результатом процесу, що перебуває під значним впливом тих членів, які найбільше здатні до самоорганізації для задоволення власних потреб, ставлячи під сумнів ступінь універсальності.

Ці питання підкреслюють важливість деяких передумов, необхідних для успішної реалізації бюджету участі. Необхідно встановити та виконати різноманітні вимоги, що сприяють участі громадян, зокрема соціокультурні, організаційні та фінансові. Відповідно до першої методології, що стосується характеристик конкретної громади, бюджет участі вимагає чутливого і сприйнятливого середовища. У цьому сенсі наявність соціальних мереж, укорінених у певній громаді (політичні рухи, волонтерські асоціації, неурядові організації тощо) може мати вирішальне значення. Значну роль може відіграти і використання інших практик та інструментів, інклюзивних за природою. Також важливо підтримувати та популяризувати ініціативи з навчання членів громади новим механізмам участі, що допомагають громадянам усвідомити потенціал і переваги бюджету участі.

На другому місці серед передумов — необхідність розвиненої організаційної системи, що підтримує бюджет участі й сприяє належній адаптації зарубіжного досвіду. Слід врахо-

вувати внутрішній спротив, часто культурний за природою: посадові особи (публічні чиновники) повинні мати належну підготовку, щоб уникнути формального та демагогічного використання бюджету участі, ризику конфлікту між різними учасниками, залученими до управління процесом.

Нарешті важливо відзначити фінансовий аспект. Впровадження бюджету участі вимагає певних фінансових затрат. Хоча держава або міжнародні організації (наприклад, Світовий банк) можуть виділяти певні грошові ресурси для заохочення експериментаторів, однак це досить обмежений проміжок часу.

Також викликає стурбованість якість колективних рішень, що відображає структурованість процесу деліберації. Зазначимо, що прихильники деліберативної демократії з недовірою ставляться до широкого використання можливостей для комунікації, що є результатом розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, оскільки це знеохочує громадян до дискусій у форумах та зборах. На їх думку, колективне рішення — це не результат простого підсумування індивідуальних вподобань, а радше діалектичний процес, що уможливлює формулювання спільної і відповідальної колективної волі.

Більше того, у деяких випадках це вираження волі народу не завжди має зобов'язальний характер для органів публічної влади, оскільки бюджет участі розглядається як практика інформованих дискусій та консультацій, а не справжній процес прийняття колективного рішення.

4.2. Класифікація моделей бюджету участі

Реалізація бюджету участі супроводжується використанням широкого переліку механізмів та інструментів прийняття колективного рішення, які комбінуються довільно. Це насамперед загальні збори громадян, форуми, фокус-групи, комітети, петиції, різноманітні плебісцити, електронне голосування тощо. Зазвичай провідну роль відіграють збори меш-

канців, які виконують низку функцій: інформують громадян, формулюють пропозиції та ранжують їх, вибирають найоптимальніший варіант[1].

Традиційно процедура передбачає два етапи: 1) інформаційний, в ході якого з'ясовуються потреби та інтереси громадян; 2) підсумковий, коли за результатами обговорень пропозицій приймається остаточне рішення. Проведення зборів є особливо дражливим питанням, оскільки від особи, яка їх очолює, значною мірою залежить суть прийнятого рішення. Вона може бути призначена органами публічної влади для виконання як технічних, так і політичних завдань або обрана громадянами чи експертами. В окремих випадках збори можуть призначати представників, які на основі визначеного мандату виконують побажання зборів.

Бюджет участі був створений, щоб дати можливість громадянам висловити свою думку з конкретних пропозицій щодо використання публічних коштів, таких, як планування інфраструктурних проектів чи вибір варіанту надання публічних послуг. Однак поступово питання, що виносяться на обговорення, значно урізноманітнилися. Так, Б. Вамплер пропонує виділяти дві основні фази в еволюції бюджету участі[2]. У першій фазі бюджет участі зосереджувався на чітко визначеному переліку проблем. Перші спроби громадського обговорення бюджетних питань характеризувалися акцентуванням уваги на потребах та варіантах вирішення проблем у сфері міського планування та інфраструктурних проектів загалом. З часом почали розглядатися соціальні послуги, охорона здоров'я, культура, спорт та навколишнє середовище. На другому етапі органи місцевого самовряду-

[1] *Іщейкін К. Є.* Класифікація моделей бюджету участі // Гілея. 2017. Вип. 123. С. 302–304.

[2] *Wampler B.* A guide to participatory budgeting. The International Budget Project. Washington, DC: 2000. URL: http://www.internationabudget.org/wp-content/uploads/A-Guide-to-Participatory-Budgeting.pdf (дата звернення: 01.05.2017).

вання вдалися до експериментів, орієнтованих насамперед на вирішення соціальних питань широкого масштабу, а також на визначення напрямів діяльності самоврядного органу загалом, завдяки чому формувалася пріоритетність різних напрямів витрачання бюджетних коштів. Менш поширеним є обговорення питань місцевих податків, оскільки додаткові надходження до бюджету розширюють рамки бюджетів участі.

Класифікувати бюджет участі доцільно, виходячи з кількох основних критеріїв: за походженням; за територіальним рівнем (масштабом); за ініціаторами; за колом учасників; за ступенем інституціоналізації.

За джерелами походження можна виділити три моделі бюджету участі: новозеландську, бразильську та північноамериканську. Вперше ідея бюджету участі була реалізована у новозеландському місті Крістчерч, де громадяни були залучені до розробки щорічного бюджету та багаторічного інвестиційного плану, в якому особлива увага була приділена проблемам відкритості та підзвітності. Такі учасницькі механізми були впроваджені для поліпшення діяльності органів державної влади та мінімізації негативних наслідків Нового державного управління, зокрема для відродження довіри до органів публічної влади для посилення підзвітності публічних службовців.

Певні елементи бюджету участі у бразильському Порту-Алегрі були запроваджені у 1988 році й згодом стали широко запозичуватися іншими містами Південної Америки та країнами. Особливостями цієї моделі є акцент на політичному і соціальному вимірі, обов'язковість рішень, прийнятих учасниками бюджетних зборів для органів публічної влади.

Дещо пізніше, у 1990-х роках, бюджет участі почав практикуватися і в Північній Америці, де прагнення залучити громадян до процесу прийняття рішень було зумовлене насамперед необхідністю посилення легітимності владних інститу-

тів та зміцнення соціальної згуртованості[1]. Протягом останніх десятиліть дедалі помітнішим стає вплив моделі Порту-Алегрі, що була реалізована в таких містах, як Чикаго, Лос-Анджелес та Нью-Йорк. Помітне зростання популярності цієї практики спостерігається із середини 2000-х років.

За масштабом можна виділити такі бюджети участі: сублокальний, місцевий (муніципальний), регіональний та загальнонаціональний. Історично вперше бюджет участі був реалізований на муніципальному рівні, й нині цей рівень найбільш популярний для реалізації такого механізму участі громадян у вирішенні місцевих питань. Значно рідше зустрічаються випадки його впровадження на сублокальному, регіональному та загальнонаціональному рівні, який є найскладнішим для реалізації такого роду учасницьких практик. Теоретично і практично обґрунтовано максимальну ефективність механізмів участі громадян саме у рамках невеликих громад із сильним відчуттям ідентичності. Однак бюджет участі застосовувався також у багатьох великих містах, як це показує класичний випадок Порту-Алегрі. Очевидно, що чим більша громада, тим деталізованішою і складнішою має бути процедура участі. Зазвичай у таких випадках обираються ті методи, що включають територіальний поділ чи використовують переваги сучасних інформаційно-комунікаційних технологій.

Якщо брати за основу класифікації ініціаторів впровадження бюджету участі, то він може бути ініційованим зверху органами публічної влади або знизу — організаціями громадянського суспільства. У більшості випадків запровадження бюджету участі мало нисхідний характер, тобто він ініціювався органами публічної влади (мером, місцевими чи регіональними радами). Такий крок також підтримувався державними органами або міжнародними/регіональними орга-

[1] *Franklin A., Ho A., Ebdon C.* Participatory budgeting in Midwestern States: democratic connection or citizen disconnection? P. 52–73.

нізаціями (зокрема, Світовим банком та Європейським Союзом). Лише у країнах Південної Америки, Азії та Африки мали місце випадки ініціювання переходу до бюджету участі неурядовими організаціями та соціальними рухами. Відповідно спосіб впровадження визначав і основні цілі — політичні, адміністративні чи соціальні, які переслідувалися ініціаторами.

За колом учасників, залучених до вирішення бюджетних питань, бюджет участі може бути з вільним або з обмеженим доступом для мешканців. Найчастіше практикується відкрита модель, коли до обговорення залучаються усі члени громади. Однак оригінальна модель Порту-Алегрі передбачала співробітництво лише з організованими групами громадян, а у деяких випадках до обговорення запрошуються спеціально відібрані громадяни, які пропорційно представляють різні соціальні групи.

За ступенем інституціоналізації у системі публічного управління бюджет участі може бути формалізованим або частково формалізованим. Формалізація бюджету участі, що полягає у затвердженні методики, нормативно-правових актів щодо проведення обговорень та врахування прийнятих колективних рішень, може розглядатися як бажання органів публічної влади інтегрувати його у свою управлінську практику та перетворити на постійний механізм взаємодії із громадянами. Як свідчить досвід, практика бюджету участі досить нестабільна і зазвичай не триває більше кількох років[1].

З іншого боку, надмірна формалізація громадської ініціативи перешкоджає розвитку бюджету участі, який потребує постійних удосконалень з урахуванням технічних і організаційних можливостей, щоб заохочувати участь громадян та

[1] *Lopes A. M., Allegretti G.* (In)stability, a key element to understand participatory budgeting: discussing Portuguese cases // Journal of Public Deliberation. 2012. Vol. 8. № 2. P. 3.

спрощувати прийняття колективних рішень. Тому на перших етапах впровадження бюджету участі доцільно встановити доволі широкі рамки проведення обговорень, з подальшою його формалізацією на пізніших етапах.

Отже, класифікація моделей бюджету участі, виходячи з п'яти основних критеріїв, передбачає виділення таких форм: за походженням (новозеландська, бразильська та північноамериканська); за масштабом (сублокальна, місцева (муніципальна), регіональна, загальнонаціональна); за ініціаторами (ініційована зверху або знизу); за колом учасників (відкрита або представницька); за ступенем формалізації (формалізована або частково формалізована).

Бюджет участі як інструмент активізації участі громадян та підвищення ефективності управлінських процесів набуває дедалі більшої популярності на Європейському континенті. Так, протягом 2005–2012 років кількість випадків його впровадження зросла з 55 до майже 1300, у результаті чого понад 8 млн громадян країн ЄС беруть участь у вирішенні місцевих фінансових питань. На думку Європейської Комісії, бюджет участі сприяє залученню до політичного діалогу, виділенню фінансових трансферів на рахунки національних казначейств країн-партнерів, розбудові спроможностей, базованих на партнерстві та взаємній підзвітності. При цьому він вважається не самоціллю, а засобом надання кращої допомоги і досягнення цілей сталого розвитку, прискорюючи політику розвитку і реформ у країнах-партнерах[1]. Запозичення практики бюджету участі зумовило значне різноманіття його форм у країнах Європи, аналіз яких дасть змогу з'ясувати основні його характеристики та походження.

[1] The future approach to EU budget support to third countries. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and social committee and the Committee of the regions. Com (2011) 0638. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52011DC0638 (дата звернення: 03.03.2017).

Зважаючи на помітну варіативність європейських механізмів бюджету участі, французький дослідник Я. Сінтомер запропонував виділити ідеальні моделі залежно від способу впровадження бюджету участі: 1) Порту-Алегрі, адаптована для Європи; 2) участь організованих інтересів; 3) фонди громад на місцевому і міському рівнях; 4) узгодження публічних і приватних інтересів; 5) наближення участі; 6) консультації з публічних фінансів[1]. Однак, на нашу думку, в основі запропонованої типологізації лежать три ключових характеристики бюджету участі: коло залучених осіб (пересічні громадяни або певні об'єднання — неурядові організації, профспілки, громадські рухи тощо), джерела фінансування (автономний орган чи внески підприємців) та характер рішень, прийнятих у ході обговорень (обов'язковий чи консультативний).

До першої групи належать модель «Порту-Алегрі, адаптована до потреб Європи», яка передбачає участь кожного громадянина у вирішенні бюджетних питань, або модель «участі організованих інтересів», що орієнтується на взаємодію органів місцевого самоврядування з конкретними колективами — асоціаціями, неурядовими організаціями, профспілками, громадськими організаціями і рухами тощо. Перша модель активно запозичувалася там, де був особливо сильний вплив антиглобалізаційних рухів, і питання соціальної справедливості найбільше хвилювали активістів. У іспанській Кордобі бюджет участі, запроваджений у 2001 році, дуже нагадував модель Порту-Алегрі, пристосовану до місцевого контексту. Однак в інших містах вплив бразильської моделі був не таким очевидним, оскільки ініціатори не орієнтувалися на залучення окремих громадян.

У другій моделі — «Участь організованих інтересів» — в якості основних акторів виступають різноманітні об'єднання,

[1] *Sintomer I., Herzberg C., Rocke A.* Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges // International Journal of Urban and Regional Research. 2008. Vol. 32. № 1. P. 164–178.

неурядові організації, профспілки та інші організовані групи, а в основу покладені ідеї неокорпоративізму. Зазвичай вона виникає там, де сформувалися традиції участі об'єднань та груп інтересів у визначенні пріоритетів державної політики, насамперед у конкретних секторах економіки. Хоча досить складно знайти «чисті» випадки такої моделі організованих інтересів у Європі, однак деякі експерименти досить близькі до неї.

Відмінність між цими моделями полягає у змісті дискусій. У моделі «Порту-Алегрі, адаптованій для Європи» обговорюються насамперед конкретні інвестиційні проекти, в той час як дискусії щодо загальних напрямів діяльності органів публічної влади, таких, як розвиток житлово-комунального господарства, освіти, захист навколишнього природного середовища тощо, перебувають у центрі взаємодії з організованими інтересами. Відрізняються також підходи до врахування пропозицій громадян. У першій моделі місцева влада перебуває під значним тиском щодо виконання прийнятого рішення, і громадянам надається фактична спроможність вплинути на формулювання колективного рішення. Як і у випадку Бразилії, ця модель містить формули розподілу коштів, однак згідно з іншими критеріями, що враховують такі показники, як кількість отримувачів соціальної допомоги у районі, ступінь залучення громадян до реалізації пропонованих проектів. У моделі «Участь організованих інтересів» правила можуть мати більш неформальний характер, що перетворює обговорення на своєрідний консультаційний процес.

Перевагою обох моделей є створення сприятливих умов для якісного процесу деліберації. Учасники обговорюють проблеми не лише в ході великих зібрань, але й на менших за розміром форумах, комітетах чи радах делегатів. У таких умовах можливе проведення глибоких і конкретних дискусій, що дають змогу розробити деталізовані пропозиції для вирішення проблем. Є випадки, коли учасники таких обго-

ворень готували технічні завдання про переобладнання шкіл чи експертні пропозиції щодо кращої інтеграції меншин.

Основним недоліком обох моделей є необхідність проведення комплексної модернізації усієї системи управління для максимально ефективного використання інструментів бюджету участі. Крім того, можлива поява потенційних конфліктів між окремими громадянами та організованими інтересами.

Що стосується другої характеристики — джерел фінансування, то третя (фонди громад — автономний орган) і четверта (публічно-приватні переговори — спонсорування підприємцями) моделі досить рідко зустрічаються в Європі. Тим не менше, вони можуть бути гарною основою для подальшого розвитку бюджету участі, насамперед у Великій Британії та Східній Європі. В обох моделях присутні фонди для інвестицій чи проектів у соціальній, екологічній і культурній сферах. Такий фонд існує в британському Бредфорді та польському Плоцьку. Іншою особливістю цих моделей є те, що такі фонди відносно незалежні від муніципального бюджету, оскільки лише частина їх фінансових ресурсів надходить від органів місцевого самоврядування. Відповідно місцева рада не має остаточного слова при прийнятті чи відхиленні певних пропозицій, оскільки радше спеціальний комітет, комісія або збори делегатів визначають пріоритети. Організовані групи, такі, як місцеві чи громадські асоціації та неурядові організації, перебувають у центрі обох процедур, однак бізнес виключений з третьої моделі й відіграє провідну роль у ході публічно-приватних переговорів. Якість обговорення ініціатив у цих моделях можна вважати високою, оскільки в їх рамках проводиться кілька зустрічей з високим рівнем організації.

У випадку публічно-приватних переговорів частина коштів надходить від приватних підприємців або міжнародних орга-

нізацій-донорів. Це дає можливість приватному спонсору впливати на хід дискусій, у той час як громадяни, які є реципієнтами коштів фонду, відіграють другорядну роль. Ця модель виникає у ситуаціях, коли міжнародні актори намагаються залучити групи громадян чи неурядові організації до публічно-приватного партнерства. Поєднання сильних традицій місцевої участі з ідеями Порту-Алегрі привело до поширення моделі «Фонд громади» на рівень міста. Фінансування надається згідно з правилами фонду громади без урахування позицій підприємців через особливі програми на конкретні цілі, наприклад, на відродження міста. При цьому основний акцент зазвичай робиться на захисті соціально вразливих груп. Так, у 2004 році фонд бюджету участі у британському місті Бредфорд був спрямований виключно на підтримку депресивних районів. Більше того, учасники ідеальної моделі «Фонд громади» реалізують проекти самостійно або, за необхідності, за результатами переговорів між публічними і приватними групами.

До переваг моделі «Фонд громади» слід віднести його незалежність від політичної кон'юнктури, оскільки вплив муніципалітету на процес розподілу фінансових коштів мінімальний, навіть якщо він робить внески до цього фонду. В моделі «Публічно-приватні переговори» вплив приватних інвесторів залежить від розміру їх внеску, однак радикальний перехід до впровадження більшої соціальної справедливості неможливий.

При цьому фонд громади надає нові можливості для бюджету участі завдяки поєднанню з національними та загальноєвропейськими програмами підтримки і розвитку відсталих районів або соціально незахищених мешканців. До переваг третьої і четвертої моделей слід віднести максимальне залучення громадян, оскільки ті, хто беруть участь у визначенні пріоритетів для фінансування, згодом займаються реалізацією затверджених проектів.

Третя характеристика європейських бюджетів участі полягає у переважно консультаційному характері прийнятих рішень. Яскравим свідченням цього є п'ята («Наближення участі») та шоста («Консультації з публічних фінансів») моделі, в яких рішення мають виключно консультативний характер. При цьому «Наближення участі» найчастіше практикується у Франції, а «Консультації з публічних фінансів» — у Німеччині. Іншими словами, результати обговорення підсумовуються відповідним органом місцевого самоврядування, а не безпосередньо громадянами. На відміну від розглянутих вище моделей учасники не повинні голосувати чи визначати пріоритетність проектів. Радше йдеться про процес вибіркового слухання, коли органи місцевого самоврядування можуть на власний розсуд включати деякі пропозиції у свою діяльність за результатами обговорення з мешканцями. Більше того, громадянське суспільство має лише незначний вплив на перебіг обговорення через особливості його проведення. Крім того, ці моделі не переслідують жодних соціальних цілей і не застосовують жодних критеріїв при розподілі публічних коштів. Ще однією спільною рисою є те, що колективні організації (неурядові організації, різноманітні асоціації та об'єднання) майже не відіграють ролі у процедурі. Участь відбувається в ході відкритих зустрічей, на які запрошуються громадяни через оголошення у ЗМІ, листи-запрошення або особисті контакти. У Німеччині та у деяких містах Франції учасники можуть залучатися на основі довільного вибору з реєстру виборців, за результатами якого конкретні особи отримують персональне запрошення від мера відвідати громадянський форум.

Ці моделі відрізняються за походженням. Так, модель «Наближення участі» часто покладається на наявні механізми участі, такі як фонди районів, які разом з бюджетом участі утворюють єдине ціле. Модель «Консультації з публічних фінансів» перебуває під значним впливом учасницьких тенденцій, що характерні для методів Нового державного управ-

ління. У Німеччині вона була запозичена у новозеландського міста Крістчерч, і лише згодом вплив бразильського досвіду сприяв появі змішаних моделей. Модель «Наближення участі» включає переважно райони міста та пов'язана з інвестиціями у ці території. На рівні міста ця модель має справу вже не з інвестиціями, а з визначенням загальних цілей розвитку урбанізованої громади. Зазначимо, що термін «наближення» має два значення. З одного боку, він стосується географічної близькості — організації кількох зустрічей в межах міського району, а не лише поодиноких зборів для усього міста. З іншого боку, цей термін передбачає близький контакт між керівництвом муніципалітету та громадянами. Виходячи саме з такого розуміння, у французькому місті Бобіньї відкриті зустрічі між мером і мешканцями організовуються двічі на рік, щоб вислухати думки і побажання останніх.

Модель «Консультування з публічних фінансів» насамперед і переважно має справу з підвищенням прозорості фінансових питань міста. Інформація про бюджет поширюється через брошури, Інтернет та прес-релізи. На території Європейського континенту зустрічаються дві версії цієї моделі. У більш поширеному варіанті публічні послуги і сфери відповідальності муніципалітету представлені, наприклад, надходженнями та видатками на бібліотеки, басейни, дитсадки, прибирання вулиць, каналізацію чи утилізацію сміття тощо. Громадяни можуть висловлювати свої побажання на відкритій сесії чи спеціальному форумі. Другий варіант спрямований на збалансування бюджетного дефіциту. В німецькому місті Емсдеттен у 2002 році бюджетний процес передбачав низку варіантів збалансування міського бюджету: зниження затрат на персонал та поточних видатків, зменшення добровільних зобов'язань, збільшення податків та зборів тощо. Відповідаючи на запитання, кожен учасник міг запропонувати власне бачення бюджетної політики з ураху-

ванням перелічених варіантів, а остаточне рішення приймалося після підрахунку голосів.

Якість обговорення у цій моделі досить низька, оскільки у більшості випадків практично немає часу для детального розгляду пропозицій учасників. Набагато кращі показники у цьому плані має модель «Наближення участі», оскільки громадяни іноді працюють у малих групах, що регулярно зустрічаються протягом тривалого часу.

Модель «Консультування з публічних фінансів» цікава з огляду на те, що є частиною загальної тенденції до модернізації місцевої бюрократії, навіть якщо взаємодія з громадянами зводиться до однієї-двох зустрічей в рік, які можуть і не мати особливого впливу. Більше того, активізація взаємодії з громадянами є однією зі складових адміністративної реформи, яка безпосередньо не спрямована на вирішення соціальних проблем та посилення демократичної легітимності. Модель «Наближення участі» може передбачати дискусії між громадянами та членами ради, але майже не має модернізаційного впливу на міському рівні. В обох моделях підзвітність є низькою з огляду на процедуру реалізації пропозицій та слабкість громадянського суспільства.

Отже, різноманітність європейського досвіду запозичення бюджету участі зумовлена не лише особливостями конкретної країни, а й його походженням. Країни Європи мали змогу обирати між двома варіантами цього механізму залучення громадян: бразильським, орієнтованим насамперед на досягнення ідеалів соціальної справедливості, та новозеландським, породженим впровадженням ринкових методів у діяльність органів публічного управління під впливом концепції Нового державного управління. Виходячи з трьох ключових характеристик бюджету участі, можна виділити шість основних моделей: 1) за колом залучених осіб (пересічні громадяни (модель «Порту-Алегрі, адаптована для Європи» або ж певні об'єднання — неурядові організації, профспілки,

громадські рухи тощо — модель «Участь організованих інтересів»); 2) за джерелами фінансування (автономний орган (модель «Фонд громад») чи внески підприємців — модель «Публічно-приватні переговори») та характер рішень, прийнятих у ході обговорень (обов'язковий чи консультативний (моделі «Наближення участі» та «Консультації з публічних фінансів»)[1] (*див. табл. 5).*

4.3. Учасницька та дорадча складові бюджету участі

Одна з основних відмінностей між різними видами демократії полягає у тому, які рішення можна вважати легітимними. Для представницької демократії такими є рішення, прийняті законно обраними представниками згідно із законодавчо визначеними процедурами, в той час як для прямої — тими, кого вони безпосередньо стосуються. Коли ж йдеться про таку демократичну інновацію, як бюджет участі, то у ній яскраво проявляються відмінності між учасницькою, що передбачає участь усіх зацікавлених осіб, та деліберативною демократією, що структурує публічні дебати, у тому числі шляхом обмеження кола їх учасників до громадських об'єднань та асоціацій.

Неорганізовані індивіди є ключовим елементом у теоріях учасницької демократії. Їх залучення у політичну систему найактивніше відстоювалося філософом-прагматиком Дж. Дьюї[2]. Неорганізовані індивіди можуть привнести нестратегічне знання, практичні навички, що нададуть політиці більше здорового глузду чи принаймні убезпечать від скочування до захисту інтересів окремих груп. З точки зору політичного представництва, рішення розширити політич-

[1] *Іщейкін К. Є.* Типологізація європейських моделей бюджету участі // Politicus. 2017. № 2. С. 79–81.
2 *Dewey J.* The public and its problems. Athens, OH: Ohio University Press, 1954. 304 p.

ний простір шляхом його відкриття для всіх громадян сприяє кращому розумінню проблем виборців та підвищує ефективність державного управління.

Таблиця 5

Європейські моделі бюджетів участі[1]

	Порту-Алегрі, адаптована для Європи	Непряма участь (наближення, рекомендаційна)	Консультації з публічних фінансів	Участь громадян у складанні бюджету	Участь багатьох зацікавлених сторін
Орган прийняття рішення	Рада, сформована з делегатів, обраних мешканцями	Місцева адміністрація	Місцева адміністрація	Комітет (представники НУО, місцевої і державної влади)	Комітет (представники НУО, підприємців, місцевої і державної влади)
Участь	***Методи відбору учасників***				
	Самоорбання	Самоорбання	Жеребкування	Цільове обрання	Цільове обрання
	Масштаб участі				
	Поодинокі активні мешканці	Поодинокі активні мешканці	Пересічні громадяни	Організовані громадяни	Організовані громадяни та підприємці
	Механізми участі				
	Відкриті зустрічі на рівні кварталу чи району, делегати на міському рівні	Відкриті зустрічі на рівні кварталу чи району	Відкриті зустрічі або форуми мешканців на міському рівні	Різноманітні види зустрічей на рівні кварталу, району, делегати на міському рівні	Закриті зустрічі на міському рівні
Обговорення	***Предмет обговорення***				
	Публічні інвестиції	Мікро-місцеві публічні інвестиції або загальні орієнтири політики міста	Загальний бюджет або пропозиції послуг	Конкретні громадські проекти	Конкретні проекти, фінансовані за рахунок публічного / приватного партнерства
	Можливості мешканців				
	Визначати пріоритети	Слухати, спостерігати, висловлюватися	Слухати, спостерігати, висловлюватися	Висловлюватися, визначати пріоритети	Висловлюватися, визначати пріоритети
	Формалізація процесу				
	Ранжування проектів за критеріями розподілу, справедливості, формалізовані правила	Ранжування інвестицій відсутнє, правила неформальні	Ранжування послуг відсутнє, визначення пріоритетів, радше неформальні правила	Ранжування проектів, формалізовані правила	Ранжування проектів, формалізовані правила
Повноваження громади	Приймати рішення	Консультувати	Консультувати	Партнерство в управлінні	Партнерство в управлінні
Контроль і моніторинг	Рада делегатів, обраних громадянами	Місцева влада	Місцева влада	Місцева влада і донори	Місцева влада і донори

[1] *Krenjova J., Raudla R.* Participatory budgeting at the local level: Challenges and opportunities for new democracies // Halduskultuur – Administrative Culture. 2013. Vol. 14. № 1. P. 18-46.

Включення всіх громадян як політично активних суб'єктів також є побічним продуктом деліберативного повороту в політичній теорії. Оскільки будь-яке втручання у соціально-економічні відносини можна виправдати лише прагненням задовольнити інтереси й потреби тих, кого стосується таке втручання, то громадяни і розглядаються як важливий суб'єкт політики.

Поки що громадським об'єднанням вдавалося відігравати провідну роль у взаємодії між державою та громадянським суспільством, що відповідає деліберативній теорії Ю. Габермаса, яка розглядає публічну акцію як таку, що складається з двох етапів: 1) власне деліберація, яка відбувається поза інститутами та асоціаціями, але яка включає усіх громадян у неформальному публічному просторі; 2) формалізація дискусій, і зокрема громадської думки, що висловлюється через асоціації, які можуть здійснювати вплив на інституційні деліберації[1]. Такий підхід виходить із ліберальної ідеї про громадянське суспільство, що передбачає відділення публічної сфери від соціальної, а асоціації відіграють роль посередника і беруться за структурування неформальних дебатів між громадянами.

Однак бюджет участі трансформує цю ідею, пропонуючи нові інституційні рамки, в яких безпосереднє структурування дискусій у публічній сфері відбувається без допомоги спеціальних посередників. Іншими словами, громадяни включаються до процесу прийняття як суб'єкти політики, що вимагає вироблення спеціальних процедур. У такий спосіб бюджет участі змушує органи публічної влади змінюватися відповідно до потреб нових учасників процесу прийняття рішень[2] і

[1] *Habermas J.* Between facts and norms. Cambridge, MA: MIT Press, 1996. 676 p.
[2] *Bassoli M.* Participatory budgeting in Italy: an analysis of (almost democratic) participatory governance arrangements // International Journal of Urban and Regional Research. 2011. Vol. 36. P. 1183–2003.

створює нові правила та процедури, що пом'якшує спонтанність громадянського суспільства[1].

Спершу передбачалося, що пропозиції будуть обговорюватися в рамках народних рад, сформованих на основі пропорційного представництва громадських рухів. Однак бюджет участі, що почав реалізовуватися на початку 1990-х років, відійшов від ідеї громадських організацій як посередників між міською владою та мешканцями, взявши за основу принципи відкритості й рівності: зустрічі були відкритими для усіх мешканців, незалежно від їх членства в неурядових організаціях, які мали рівне право голосу. Такий підхід вимагав певного перегляду управлінської практики, щоб враховувати побажання значної кількості громадян, а не певного кола організацій. Відповідно виникла потреба у формуванні нового простору взаємодії між громадянами та органами місцевого самоврядування.

Еволюція бюджету участі у Порту-Алегрі підтверджує цю тенденцію. Після першого року експерименту муніципалітет негативно оцінив діяльність асоціацій, які вимагали вирішення проблем, що не входили до його компетенції. Підозрюючи їх у маніпуляціях у ході зустрічей та схильності до популізму, місцева влада вирішила змінити спосіб залучення громадян до обговорення бюджетних питань: окрім представників суспільних рухів і громадських об'єднань, суб'єктами політики стали усі громадяни[2].

У низці випадків запровадження широкої, інклюзивної моделі залучення громадян до бюджету участі було зумовлене тим, що політики визнавали той факт, що асоціації втратили частину своєї здатності структурувати громадську думку і відірвані від потреб громадян, однак все ще виступають як

[1] *Baiocchi G.* Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory // Politics & Society. 2001. Vol. 29. № 1. P. 103.
[2] *Baiocchi G.* Militants and citizens. Stanford, CA: Stanford University Press, 2005. P. 31–37.

представницькі структури, що має мало спільного з демократичними і горизонтальними тенденціями у сучасних суспільствах.

Прихильники бюджету участі часто виступають із критикою діяльності громадських об'єднань, яка розглядається у низці наукових розвідок, що ставлять під сумнів позитивні наслідки діяльності асоціацій для суспільства як цілого[3]. Адже їх зв'язок із громадянами ослаблюється, і дедалі більше уваги вони приділяють досягненню власних, вузьких цілей[4]. З точки зору політиків, асоціації ускладнюють розподіл відповідальності й запобігають формуванню прозорішого демократичного середовища, а процедура бюджету участі, в свою чергу, пропонує новий спосіб формування публічного інтересу, що враховує інтереси індивідів як цілого.

Не дивно, що політики, підтримуючи запровадження бюджету участі, намагаються дистанціюватися від громадянських об'єднань шляхом: 1) відкритості участі у вирішенні бюджетних питань для усіх громадян; 2) підвищення прозорості деліберативних процедур та зростання ролі органів виконавчої влади. Асоціації перешкоджають досягненню першої мети, а реалізація другої передбачає створення нового, відокремленого політичного простору з новими правилами і процедурами, позбавленого недоліків домінування неурядових організацій.

Так, у Порту-Алегрі через незадовільні результати першого циклу процедура бюджету участі була удосконалена, виходячи з математичних обрахунків та правила «одна особа — один голос», даючи змогу всім громадянам брати участь та контролювати діяльність виконавчого органу, що стало центральним елементом експерименту. Іншими словами, публіч-

[3] *Eliasoph N.* Avoiding politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. 344 p.
[4] *Newton K.* Institutional confidence and social trust: aggregate and individual relations // Torcal M., Montero J.R. Political disaffection in contemporary democracies. London: Routledge, 2006. P. 71–144.

ний інтерес повинен формуватися у результаті публічних обговорень, в яких беруть участь усі громадяни, а не представники організацій, навіть неурядових. Така трансформація публічної сфери є проявом раціоналізації громадянського суспільства через деліберативні процедури на противагу традиційним інструментам тиску, що сприяють клієнтським відносинам між політичною сферою та громадянським суспільством.

Хоча бюджет участі передбачає інші політичні акценти, оскільки виконавча влада безпосередньо пов'язана з громадянами, однак посилення контролю за органами виконавчої влади призводить до його ослаблення за законодавчою владою, що до певної міри вигідно політичним партіям, позвяк дає їм змогу діяти без достатнього соціального і політичного контролю. На цю ваду бюджету участі слушно вказують прихильники асоціації, ставлячи питання про те, хто зможе проконтролювати діяльність представницького органу.

Основний недолік участі неорганізованих індивідів полягає у тому, що їм важко солідаризуватися з іншими і вони схильні відстоювати власні, партикулярні інтереси. Іншими словами, індивіди представляють насамперед себе, в той час як асоціації представляють громадян перед публічною владою, тобто вони є безсумнівними виразниками загального, публічного інтересу. Історично вони тривалий час захищали права індивідів, що дає їм підстави розраховувати на збереження привілеїв і сьогодні. Однак, якщо політики вважають, що асоціації більше не здатні структурувати громадську думку, то для них бюджет участі означає перемогу індивідуалізму та неможливість структурування публічного інтересу. В цьому конфлікті проявляється суперечність між представницькими і деліберативними практиками.

Прихильники участі громадських об'єднань та асоціацій прагнуть довести, що проблеми легітимності у політичній системі, базованій на загальній участі, породжуються насам-

перед відсутністю належних навичок у неорганізованих індивідів, які не мають знань про законотворчий процес і суть обговорюваних питань, досвіду ведення публічних дискусій тощо. Тобто відкрита для всіх процедура буде перепоною для появи громадян-експертів з достатньою кваліфікацією, що робить учасників беззахисними перед маніпуляціями з боку органів публічної влади та політиків. Таким чином, робиться спроба перегляду відносин між органами публічної влади та громадянським суспільством: замість дискусій з експертами будуть проводитися зустрічі з некваліфікованими громадянами.

У контексті деліберативних практик особистий досвід громадян є радше недоліком, ніж перевагою. Неорганізовані індивіди надто переймаються власними потребами, які можуть обмежити їх спроможність: 1) розуміти суть проблем, що виходять за рамки їх повсякденного життя, 2) дотримуватися системного підходу, оскільки в міру вирішення власних проблем вони можуть забути про інші, більш комплексні.

Крім того, універсальність та інклюзивність деліберативних процедур дає можливість органам публічної влади усувати з політичної арени конкурентів — опозиційні громадські рухи чи критично налаштовані неурядові організації. Так, мешканці надто переймаються вирішенням конкретних проблем, не ставлячи незручних запитань про необхідність здійснення масштабних реформ щодо принципів фінансування органів місцевого самоврядування, механізмів перерозподілу матеріальних благ тощо, які піднімаються у випадку участі громадських об'єднань і соціальних рухів. У низці експериментів з бюджетом участі асоціації вимагали встановлення таких рамок дискусій, що давали б змогу обговорювати набагато серйозніші проблеми, ніж просто розподіл мізерних бюджетних ресурсів. Це викликало незадоволення у політиків, які воліли задовольняти конкретні потреби виборців, уникаючи питань про причини, що змушують мешканців

конкурувати між собою за обмежені фінанси муніципалітету. Відповідно втрата громадськими об'єднаннями свого авторитету в результаті поширення інклюзивних механізмів у рамках бюджету участі до певної міри сприяє зміцненню ролі політичних партій.

Бюджет участі є прикладом легітимації публічних рішень. На думку членів громадських організацій та асоціацій, громадський бюджет є механізмом деполітизації суспільних відносин. Беручи участь у дебатах щодо конкретних пропозицій, політики поступово втрачають свої повноваження у здійсненні виконавчої влади. Якщо громадяни розглядають пропозиції у ситуації обмежених ресурсів, то це може налаштувати мешканців одного району проти іншого. Таким чином, бюджет участі перекладає на мешканців відповідальність, що лежить насамперед на політичних представниках. Але для останніх бюджет участі означає протилежне: політизацію публічної сфери, заради якої вони готові поступитися частиною своїх прав у законотворчому процесі. Беручись до розподілу бюджетних ресурсів, громадяни краще усвідомлюють, в яких жорстких рамках, закріплених законодавством та управлінською практикою, змушені діяти члени представницького органу при вирішенні місцевих проблем.

У свою чергу, пересічні громадяни як нові учасники процесу прийняття рішень не визнають важливості ролі різноманітних об'єднань, оскільки для них новий політичний простір є можливістю творити політику. Всупереч твердженням асоціацій про важливість їх експертного знання громадяни звинувачують їх у нездатності займатися будь-чим, окрім захисту власних інтересів, які справді ускладнюють творення політики. Для нових учасників політика більше пов'язана з обговоренням і прийняттям найкращого з можливих рішень, ніж із протестом чи представництвом, що характерно для випадку домінування громадських об'єднань. Виходячи з наявних об'єктивних обмежень (законодавчо визначена компетенція муні-

ципалітету, брак ресурсів), завдяки цьому вдається ділити відповідальність між політиками і громадянами. Поза рамками бюджету участі нові учасники стикаються лише з перешкодами для участі у процесі прийнятті рішень, тому вони наполегливо захищають деліберативні практики бюджету участі. Вони не проти асоціацій, але свідомі того, що завдяки інклюзивності процедур асоціації змушені відмовитися від конкуренції між собою і намагаються демонструвати солідарність та захист інтересів максимальної кількості мешканців.

Однак не зовсім зрозуміло, яким чином впровадження бюджету участі витіснило громадські об'єднання з нового публічного простору. Адже значна частина учасників такого експерименту є їх членами. Згідно з даними деяких досліджень бюджету участі неорганізовані громадяни мають ті ж самі соціально-демографічні характеристики, що й члени асоціацій, хоча вони менш активні в обговореннях, ніж члени асоціацій[1].

Отже, з одного боку, інклюзивний принцип бюджету участі до певної міри обмежує рамки публічних дискусій, утримуючи неорганізованих громадян від обговорення більш комплексних проблем, що стосуються політичної системи країни і активно піднімаються різноманітними громадськими об'єднаннями. Однак саме дебати щодо конкретних питань, з якими мешканці постійно стикаються у повсякденному житті, дають можливість громадянам брати участь у творенні політики. Іншими словами, експерименти з бюджетом участі знову звертають увагу до проблеми поглиблення індивідуалізації сучасного суспільства, що загрожує розширенню прав і можливостей колективів[2].

---

[1] *Ganuza E., Francés F.* The deliberative turn in participation: the problems of inclusion and deliberative opportunities in participatory budgeting // European Political Science Review. 2012. Vol. 4. № 2. P. 283–302.

[2] *Novy A., Leubolt B.* Participatory budgeting in Porto Alegre: social innovations and the dialectical relationship of state and civil society // Urban Studies. 2005. Vol. 42. № 11. P. 2032.

Бюджет участі пропонує новий спосіб формулювання публічного інтересу, базованого на дорадчих практиках, що актуалізує конфлікт між принципами представницької та дорадчої демократії. Незважаючи на переваги широкої участі, слід визнати: якщо громадяни не можуть дискутувати та змінювати правила, а процедури прийняття рішень непрозорі, то бюджет участі може стати новою формою політичного панування, що немає нічого спільного з процесом демократизації. Тому громадські організації відіграватимуть важливу роль, оскільки здатність суспільства до самоорганізації, що проявляється в об'єднанні зусиль індивідів, дає змогу контролювати діяльність органів публічної влади.

Однією з причин широкої популярності бюджету участі як інструмента активізації участі громадян у процесах прийняття рішень в усьому світі є його здатність пристосовуватися до умов конкретної країни та сумісність практично з будь-якою партійною ідеологією. Спершу в Бразилії ідею бюджету участі підтримала ліва Робітнича партія, але в міру його запровадження в інших країнах світу представники інших ідеологічних течій виступили на його підтримку. Однак така адаптивність цієї демократичної інновації зумовлена тим, що найчастіше увага звертається на деліберативні, точніше комунікативні, характеристики участі громадян у розподілі бюджетних коштів, у той час як більш складна для реалізації процедурна частина, що вимагає проведення інституційної, насамперед адміністративної, реформи, залишається поза увагою його прихильників.

Результативність відкритих зустрічей громадян і обговорення проектів, що становлять видиму частину бюджету участі, може бути нульовою за відсутності не такої очевидної інституційної архітектури, що встановлює зв'язок між громадськістю та органами публічної влади. Вона включає адміністративну реформу, що підпорядковує місцеву бюрократію вимогам громадян, захищає деліберативний процес у рамках

бюджету участі від зовнішнього впливу. Сюди ж входить і створення спеціального відділу для координації діяльності учасників бюджету участі та зведення усіх каналів комунікації між громадянами та органами місцевої влади до його процедур. Також є можливість створення ради громадян для нагляду за муніципальними фінансами загалом. Такі адміністративні реформи посилили можливість громадян здійснювати ефективний контроль за органами місцевої влади, що іноді призводило до спротиву введенню нового механізму участі з боку місцевих депутатів, які відчували себе усуненими від процесів взаємодії між органами виконавчої влади та громадянами.

Іншими словами, для бюджету участі ключовими є комунікативний та процедурний аспекти[1]. Перший стосується відкритої структури прозорих зустрічей для вирішення проблем і визначення пріоритетів, описаної Ю. Габермасом, що сприяє демократизації громадянського суспільства. Процедурний аспект має справу з процедурами, які регулюють умови комунікації, що має багато спільного з підходом Дж. Роулза, який досліджував передумови здійснення публічного обговорення. Без процедурного аспекта бюджет участі зводиться до набору інструментів, відділених від внутрішньої роботи органів публічної влади, які й приймають остаточні рішення та реалізують політику. Якщо розглядати бюджет участі виключно як набір процедур, то очевидними стають його обмеження, зумовлені незначним обсягом фінансування, компетенцією органів місцевого самоврядування та технічними вимогами до проектів.

Бюджет участі є, по суті, відносно простою ідеєю — громадяни приймають рішення щодо фінансування тих проектів, що здатні задовольнити їх потреби у рамках виділених фінансових ресурсів. У спрощеній формі він зводиться до

[1] *Іщейкін К. Є.* Комунікативний та процедурний аспекти бюджету участі // Держава і право. 2017. Вип. 78. С. 167–177.

щорічного циклу проведення зборів, на яких громадяни та їх представники обговорювали та обирали проекти, які отримають фінансування з місцевого бюджету на їх реалізацію. Успіх цього експерименту приносив додаткові голоси Робітничій партії на виборах, у результаті чого до кінця 2004 року близько 150 міст Бразилії запозичили ідею бюджету участі.

Можна виділити чотири основні характеристики процесу бюджету участі: *відкритість* (обговорення проектів є відкритим для всіх, без огляду на членство в асоціаціях), *прозорість* (усі процедури є публічними), *самоорганізація* (учасники самі приймають рішення про правила, за якими організується процес обговорення) та *реальне прийняття рішень* (затверджені проекти отримують фінансування з місцевого бюджету та реалізуються протягом наступного року).

Зазвичай бюджет участі має річний цикл, що відповідає бюджетному процесу органу місцевого самоврядування: зустрічі громадян розпочинаються у березні-квітні, а закінчуються у листопаді. На завершальному етапі безпосередньо громадяни або їх представники обирають конкретні проекти, які передаються до представницького органу місцевого самоврядування, котрий легітимізує їх, включивши до бюджету. У форматі відкритих зборів чи дискусій відбувається більша частина процесів громадського бюджету, які виконують різні завдання на кожному етапі: спершу вони слугують для інформування учасників про процес та наявні ресурси; пізніше вони стають майданчиком для обговорення конкретних проектів і відбору найкращих. Зазвичай процеси бюджету участі залучають значну кількість учасників, у деяких випадках понад 10% населення, які приходять на зустрічі.

Незважаючи на акцент на прямій участі громадян у різноманітних обговореннях, громадський бюджет також вимагає певної децентралізації та реорганізації органів публічної влади. Для кращого врахування думки мешканців у ході дискусій муніципалітет або місто ділиться на райони, кожен з

яких може розраховувати на пропорційний відсоток з місцевого бюджету. Хоча можливі відмінності, але зазвичай бідніші території отримують більшу частку ресурсів. У процесах бюджету участі можуть брати участь делегати або прямі представники, які виконують таку важливу функцію, як ведення переговорів про розподіл ресурсів у рамках районів. Іноді створюється другий рівень представників громадськості, який стежить за реалізацією відібраних проектів і, що найважливіше, також приймає рішення про правила проведення громадських обговорень та прийняття рішень.

Бюджет участі був розроблений як інструмент конвертації запитів мешканців у результати діяльності органів публічної влади, що неможливо без відповідних інституційних механізмів. Це передбачає реформування управлінь виконавчих органів муніципалітетів для роботи з біднішим населенням; відмову від інших формальних і неформальних каналів впливу на процес прийняття рішень; адміністративні реформи для пошуку фінансових ресурсів та створення нових планових відділів для захисту цих статей бюджетних видатків від інших джерел впливу. Іншими словами, повноцінна реалізація бюджету участі вимагає поєднання адміністративної централізації з децентралізацією.

На відміну від традиційних інструментів, таких, як референдум, бюджет участі розглядає саморегулювання як деліберативний процес[1], ближчий до теорії Ю. Габермаса, ніж до прямої демократії або теорій радикальної демократії, але зі значними відмінностями. Деліберативну, або дорадчу, демократію можна визначити як таку форму правління, за якої вільні й рівні громадяни і/або їх представники обґрунтовують рішення у процесі надання один одному аргументів, які є

[1] *Avritzer L.* New public spheres in Brazil: Local democracy and deliberative politics // International Journal of Urban and Regional Research. 2006. Vol. 30. № 3. P. 623–637.

взаємно прийнятними і загальнодоступними, для прийняття рішень/висновків, обов'язкових для усіх громадян зараз, однак можуть бути піддані сумніву в майбутньому[1].

З точки зору теоретиків деліберативної демократії, успіх дорадчої, заснованої на міркуваннях, політики, залежить не так від колективних дій громадян, скільки від інституціоналізації процедур та умов спілкування (комунікації). Для Ю. Габермаса політичне саморегулювання відбувається на двох етапах: по-перше, у ході спонтанного обговорення за межами інститутів; по-друге, лише формалізація цих дискусій у формі громадської думки може вплинути на діяльність органів публічної влади. Ключовим елементом у цьому ланцюзі є соціальні рухи, які посилюють вимоги у публічному просторі для впливу на представників політичної системи. Однак модель бюджету участі у Порту-Алегрі змінила цю схему: природна для Ю. Габермаса та інших теоретиків деліберації послідовність (неформальні обговорення — соціальні рухи — політична система) поступилася формальним обговоренням, пов'язаним процедурами та прямим впливом на політику.

Принципова відмінність між цими підходами полягає у характері зв'язку між публічним обговоренням та діяльністю органів публічної влади. З точки зору Ю. Габермаса, вплив громадян на органи виконавчої влади значною мірою залежить від їх спроможності формулювати проблему та мобілізувати прихильників, при цьому відстань між громадянами та державою є значною. Натомість бюджет участі спрямований на раціональне транслювання вимог пересічних громадян та структурування такої комунікації згідно з певною процедурою. Іншими словами, на думку Ю. Габермаса, формування політичної волі починається з дискусій між індивідами у публічному просторі, з обговорення, орієнтованого на розу-

[1] *Гутман Е., Томпсон Д.* Устрій дорадчої демократії // Демократія: Антологія. Київ: Смолоскип, 2005. С. 327.

міння діяльності. Він виділив три прагматичні умови комунікації: 1) включення (ніхто не виключений з участі у дискусії, що його цікавить); 2) добровільність (жодного примусу, будь-хто може на власний розсуд взяти участь в обговоренні, висуваючи власні аргументи та заперечення); 3) відкритість (кожен учасник може почати та продовжити дискусію з будь-якої актуальної теми, включаючи процедури, що регулюють дискусію)[1].

Такі ж критерії висуваються і до бюджету участі як одного з інструментів структурування публічного простору. Це одразу ж породжує низку питань про процедури проведення дискусій щодо місцевого бюджету: хто насправді бере участь у формуванні політичної волі? чи всі громадяни беруть участь у дискусії? чи може адміністрація забезпечити відкритий простір для всіх? наскільки якісними є рішення, прийняті в ході учасницького процесу?[2] Крім того, в окремих випадках сформований у ході обговорень новий публічний суб'єкт, що виступає від імені усіх мешканців, може вступати у конфлікт із соціальними рухами та громадськими організаціями, що традиційно претендують на роль посередників між громадянами та органами публічної влади.

Однак саморегулювання здійснюється не лише в ході комунікації, що веде до другої складової бюджету участі, яка включає організацію дискусії та структурування політичних інститутів. Для Ю. Габермаса зв'язок між делібералізацією та державною політикою відбувається поза комунікацією за посередництвом політичних чи соціальних організацій, і вони в кінцевому підсумку є тими, хто впливає на закон. На противагу цьому підходу бюджет участі запускає процеси участі за безпосередньої участі органів публічної влади, які отримують пропозиції громадян та реалізують відібрані

[1] *Habermas J.* Between naturalism and religion. Cambridge: Polity Press, 2008. P. 77–97.
[2] *Thompson D.* Deliberative democratic theory and empirical political science // Annual Review of Political Science. 2008. Vol. 11. P. 497–520.

проекти. Це, в свою чергу, зумовлює зміни у пріоритетах державної політики та реформування політичних інститутів. Бюджет участі ґрунтується на засадах деліберації, описаної Ю. Габермасом на рівні пропозицій, які розглядаються з точки зору здійсненності у добровільному та рівному публічному просторі. Але перетворення цих пропозиції на конкретні результати діяльності органів влади вимагає механізмів забезпечення проведення публічного обговорення, аналізом яких займався Дж. Роулз[1].

Це зумовлено тим, що бюджет участі чітко пов'язаний з управлінськими органами. Пропозиції, що зрештою приймаються до реалізації, повинні входити до компетенції органу місцевої влади та до певної міри збігатися з його політикою, враховувати технічні вимоги та критерії соціальної справедливості. Ці пропозиції попередньо обговорюються громадянами на спеціальних радах в умовах, дуже схожих до завіси невідання. На думку Дж. Роулза, якщо індивід не знатиме про свій соціальний стан у майбутньому, віросповідання, здібності тощо, то у такому стані невідання громадяни дійдуть згоди про загальні принципи, котрі визначать умови, за яких вони існуватимуть як суспільство. При цьому вони керуватимуться раціональним особистим інтересом. За таких умов будь-яка особа, позбавлена індивідуальних особливостей, з-поміж безлічі можливих соціальних станів вибере той, у якому вона краще почуватиметься, якщо виявиться найбіднішим членом суспільства.

У рамках бюджету участі оцінка кожної пропозиції здійснюється без огляду на її ініціатора з урахуванням принципів справедливості. Лише після цього органи публічної влади віддають пріоритет тим пропозиціям громадян, що надійшли від формалізованого публічного простору. Така процедура легітимізує використання бюджетних коштів для задоволен-

[1] *Іщейкін К. Є.* Співвідношення колективного та індивідуального у процедурах бюджету участі // Гілея. 2017. № 125. С. 364–367.

ня тих потреб, що отримали найбільшу підтримку громадськості. Учасники такого деліберативного процесу також можуть наглядати за місцевими фінансами та приймати рішення про капітальні інвестиції, визначати довгострокові (стратегічні) пріоритети, а не зосереджуватися виключно на поточних проблемах.

Вони також можуть змінювати правила процесу, тобто переглядати свої взаємовідносини з органами публічної влади. Відповідно дискусія базується не лише на прагматичних принципах комунікації (включення, добровільність та відкритість), а й на інституційній домовленості, яка дає можливість раціоналізувати участь та комунікативний процес у рамках політичної системи. Завдяки завісі невідання комунікація у публічній сфері перетворюється на вказівки для органів виконавчої влади, легітимізуючи їх діяльність.

Такий процедурний підхід Дж. Роулза унезалежнював учасників від виключно доброї волі обраних представників та зменшував ступінь свободи бюрократів. Крім того, він ставить питання не лише про інтенсивність і якість деліберації, а й про рівень інтенсивності, за яким учасники можуть оцінити свої уподобання та відсортувати їх, також посилити зв'язок між участю та здійсненням влади.

Отже, зведення бюджету участі лише до комунікаційної складової, детально описаної прихильниками деліберативної демократії, знижує його потенціал як інструмента реформування політичної системи загалом, творення нових форм демократії та формування активного громадянського суспільства.

Бюджет участі є продуктом еволюції суспільних відносин, що перебуває під значним впливом умов, у яких він виник та впроваджується. Він отримав теоретичне обгрунтування у концепціях учасницької та деліберативної демократії.

Існує низка підходів до класифікації бюджету участі, в основі яких можуть бути спосіб його імплементації, похо-

дження, масштаб, ініціатори, учасники, ступінь формалізації.

Бюджет участі актуалізує проблему участі неорганізованих індивідів, яким важко солідаризуватися з іншими і які схильні відстоювати власні, партикулярні інтереси. Іншими словами, індивіди представляють насамперед себе, в той час як асоціації представляють громадян перед обличчям публічної влади, тобто вони є безсумнівними виразниками загального, публічного інтересу. Він є інструментом трансформації запитів мешканців у результати діяльності органів публічної влади, що неможливо без відповідних інституційних механізмів. Це передбачає реформування управлінь виконавчих органів муніципалітетів для роботи з біднішим населенням; відмову від інших формальних і неформальних каналів впливу на процес прийняття рішень; адміністративні реформи для пошуку фінансових ресурсів та створення нових планових відділів для захисту цих статей бюджетних видатків від інших джерел впливу. Іншими словами, повноцінна реалізація бюджету участі вимагає поєднання адміністративної централізації з децентралізацією.

Розділ 5
Зарубіжний досвід впровадження бюджету участі й особливості його запозичення

Бюджет участі як інструмент активізації участі громадян та підвищення ефективності управлінських процесів набуває дедалі більшої популярності на Європейському континенті. Так, протягом 2005–2012 років кількість випадків його впровадження зросла з 55 до майже 1300, у результаті чого понад 8 млн громадян у країнах ЄС беруть участь у вирішенні місцевих фінансових питань. На думку Європейської Комісії, бюджет участі сприяє залученню до політичного діалогу, виділенню фінансових трансферів на рахунки національних казначейств країн-партнерів, розбудові спроможностей, базованих на партнерстві та взаємній підзвітності. При цьому він не вважається самоціллю, а лише засобом надання кращої допомоги і досягнення цілей сталого розвитку, прискорюючи політику розвитку і реформ у країнах-партнерах[1].

[1] *The future* approach to EU budget support to third countries. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and social committee and the Committee of the regions. Com (2011) 0638. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52011DC0638 (дата звернення: 01.10.2017).

5.1. Бюджет участі: особливості запозичення досвіду

Запозичення досвіду бюджету участі зробили його привабливим і досить гнучким інструментом завдяки зведенню до спрощеного набору процедур, що мають за мету демократизацію процесу прийняття рішень. Сьогодні він реалізується у майже двох тисячах міст на п'яти континентах. Популярність бюджету участі не в останню чергу була зумовлена очікуваннями, що йому вдасться вирішити одну з важливих проблем демократії — її непередбачуваність, запропонувавши раціональний, включений та прозорий процес прийняття рішень. Тому його положення активно використовували як у концепціях належного урядування і Нового державного управління, так і в проектах, пов'язаних із відновленням соціальної справедливості. Це свідчить про важливість зв'язку бюджету участі з управлінською практикою конкретної держави, однак його адаптація без проведення відповідних адміністративних реформ значно обмежила його потенціал як інноваційного інструмента демократії участі.

На початку 1990-х років бюджет участі у країнах Латинської Америки був центральним елементом політичної стратегії лівих сил та супроводжувався низкою реформ, насамперед адміністративних і фіскальних[1]. Однак наприкінці 1990-х років бюджет участі привернув увагу міжнародної спільноти, ставши найкращою практикою, яка була запозичена низкою міжнародних мереж. Нині він використовується переважно як політично нейтральний механізм, за допомогою якого будь-хто може покращити управління та збільшити довіру громадян до органів публічної влади.

Історія бюджету участі почалася у жовтні 1985 року, коли громадські активісти на зустрічах з кандидатами у мери в

[1] *Іщейкін К. Є.* Бюджет участі: особливості запозичення досвіду // Держава і право. 2017. Вип. 75. С. 144–151.

ході перших, після військового заколоту 1964 року, вільних виборах у бразильському місті Порту-Алегрі підняли питання більшого залучення громадян до вирішення міських проблем. Обраний на цих виборах мер дещо розширив можливості участі мешканців, однак лише його наступник започаткував у 1990–1991 роках певні елементи процесу, що згодом отримав назву «бюджет участі».

Спершу передбачалося, що пропозиції обговорюватимуться в рамках народних рад, сформованих на основі пропорційного представництва громадських рухів. Однак бюджет участі, що почав реалізовуватися на початку 1990-х років, відійшов від ідеї громадських організацій як посередників між міською владою та мешканцями, взявши за основу принципи відкритості й рівності: зустрічі були відкритими для усіх мешканців, незалежно від їх членства в неурядових організаціях, які мали рівне право голосу. Такий підхід вимагав певного перегляду управлінської практики, щоб враховувати побажання значної кількості громадян, а не певного кола організацій. Відповідно виникла потреба у формуванні нового простору взаємодії між громадянами та органами місцевого самоврядування. Зазначимо, що у Бразилії відсутній досвід проведення регулярних плебісцитів, що характерно для Швейцарії, чи традицій участі, що почали формуватися у середньовічній Європі. Тому впровадження нового механізму вимагало проведення адміністративної реформи, яка б відповідала новим реаліям процесу прийняття рішень і вирішувала б чотири основних завдання. По-перше, слід було усю взаємодію з мешканцями звести до механізмів бюджету участі, відмовившись від інших способів врахування вимог громадськості. Це вимагало від міста ліквідувати будь-яку можливість отримати фінансові чи інші матеріальні ресурси поза рамками процесу бюджету участі, що дало змогу подолати традиційну практику кумівства і клієнтизму.

По-друге, необхідно було створити нові моделі й управлінські практики в самому органі місцевого самоврядування, що передбачало поєднання політичної централізації з адміністративною децентралізацією. Централізація досягалася за рахунок створення нових органів, що не підпорядковувалися департаментам, для акумулювання усіх ініціатив учасників та координації зусиль учасників бюджетного процесу. Завдяки цьому бюджет міста був захищений від інших джерел тиску та забезпечувалася безпристрасність у ході його реалізації. Такий контроль зверху перешкоджав перетворенню цього інструмента на розмінну монету в ході політичних торгів. Крім того, це сприяло формуванню цілісного бачення і концентрації коштів для реалізації найбільш актуальних проектів. У зв'язку із цією реформою усі муніципальні департаменти мали запровадити посаду посередника у контактах із громадянами. Ці особи повинні були стати обличчям муніципального департаменту в кожному міському районі, відвідувати зустрічі, щоб надати учасникам технічну допомогу в підготовці пропозицій, гарантувати узгодженість позицій та звітувати щодо реалізації поточних ініціатив.

По-третє, процес прийняття рішень відбувався у кілька послідовних етапів, на кожному з яких рішення приймалося, виходячи з раціональних міркувань та критеріїв соціальної справедливості[1].

По-четверте, мали місце податкові реформи для збільшення надходжень до бюджету, які передбачали введення прогресивної шкали оподаткування щодо двох найбільш важливих для Бразилії місцевих податків: податку на нерухомість та на послуги. Паралельно були переглянуті тарифи на комунальні послуги, які були проіндексовані відповідно до рівня інфляції, та посилено контроль за фіскальною дисципліною. Найважливішим був податок на нерухомість, частка

[1] *Abers R.* Inventing local democracy: Grassroots politics in Brazil. Colorado: Lynne Rienner Publicshers, 2000. 269 p.

якого у місцевому бюджеті зросла з 5,8% до майже 18%, в той час як податок на послуги становив близько 20% доходу муніципалітету[1]. З часом значно зменшилася кількість випадків ухиляння від сплати податків. У результаті реалізації цих реформ доходи міста протягом десятиліття зросли майже вдвічі. Якщо зазвичай майже дві третини доходу муніципального бюджету Бразилії становили трансферти з державного або регіонального бюджету, то у вказаний часовий період власні доходи Порту-Алегрі становили майже 60% його бюджету, що відповідало рівню фіскальної автономії європейських міст[2].

Іншими словами, бюджет участі дав можливість державі переглянути свої відносини з громадянським суспільством і здійснити своєрідну демократизацію зверху. Успішність застосування такого інструмента не викликала сумнівів: багато мешканців завдяки участі у бюджетних обговореннях стали активними громадянами, а політики, які брали участь у реалізації бюджету участі, були переобрані в 1992, 1996 та 2000 роках.

Впровадження процедур бюджету участі внесло радикальні зміни у політичний процес міст Бразилії: воно структурувало публічні дискусії та дало можливість громадянам звертатися напряму до органів публічної влади. Він допоміг трансформувати бажання пересічних громадян у конкретні інвестиційні проекти, які можна реалізувати й оцінити їх наслідки, допомагаючи їм краще усвідомлювати свої потреби та наявні можливості.

Водночас слід вказати і на обмеження цього механізму, зумовлені рамками бюджетного процесу, що визначало порядок денний громадських дискусій, та чіткими процедурними

[1] *Santos B. d. S.* Democracia e Participacao: O Caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porto: Afrontamento, 2002. P. 68.
[2] *Bremaeker F. E. J.* Panorama das finanças municipais em 200 // Instituto Brasileiro Administraçao Municipal. Série Estudos Especiais. 2004. № 77. P. 33–42.

правилами. Такий підхід дав змогу нейтралізувати опозиційні соціальні рухи, відвернути увагу громадян від вирішення загальнонаціональних питань (реформи місцевого самоврядування, оптимальної форми державного правління тощо), зосередивши її на пошуку шляхів покращення власних умов життя.

Що стосується світового масштабу, то відродження уваги до належного урядування, участі громадян та інституційних реформ в середині 1990-х років сприяло зростанню інтересу міжнародної спільноти до досвіду Порту-Алегрі. Крім того, в цей період ідеї включення громадян як інструмент модернізації державного управління в Європі ставали дедалі популярнішими[1]. Бюджет участі був визнаний найкращою практикою в ході Другої конференції ООН з населених пунктів (Хабітат II) у 1996 році. При цьому така практика зводилася до певної послідовності зустрічей, що виходили з принципів універсальної участі, чесного і прозорого прийняття рішень. Здійснення адміністративної реформи як необхідної умови для впровадження бюджету участі майже не згадувалося міжнародними експертами, внаслідок чого бюджет участі почав розумітися як механізм, що сам по собі може допомогти управлінню, а не як один з ключових елементів пакету реформ. Замість того, щоб розглядати фіскальні реформи як важливу передумову для ефективної реалізації бюджету участі, в окремих випадках збільшення доходів подавалося як його результат.

Європа стала першим континентом після Латинської Америки, що запозичив практику бюджету участі. Державне управління в країнах континенту намагалося протидіяти зростанню недовіри громадян до органів публічної влади. Низка законодавчих ініціатив сприяли активнішому залученню громадян до політичних процесів: у Великобританії в

[1] *Gramberger M.* Citizens as partners. OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making. Paris: OECD, 2001.

2001 році був прийнятий закон про місцеве самоврядування; у Нідерландах у 2002 р. — про місцеву демократію; у Франції в 2002 році — про наближення демократії; в Іспанії в 2003 році — про модернізацію місцевого самоврядування. Усі ці реформи були спрямовані на збільшення прозорості публічного управління для посилення демократичної легітимності шляхом: 1) покращення підзвітності, щоб зробити відповідальність органів виконавчої влади більш прозорою, 2) збільшення можливостей та інструментів участі громадян у процесі прийняття рішень. Їх наслідком стала швидка поява низки нових інструментів участі у Франції[1], Великобританії[2], Іспанії[3] та інших країнах[4].

Протягом першого десятиліття XXI століття кількість європейських експериментів з бюджетом участі зросла до майже 200, при цьому кожна країна мала свої особливості. Так, для Великобританії характерні незначні обсяги фінансування, акцентування уваги на наданні соціальних послуг, в той час як іспанський досвід більше зосереджується на міській інфраструктурі, а у Франції ці експерименти здійснюються лише на субмуніципальному рівні. При цьому в більшості європейських міст впровадження бюджету участі відбулося без інституційних реформ чи змін.

Як багато інших інструментів належного урядування, бюджет участі нині цінується за політичну нейтральність, легкість імплементації та залучення різноманітних зацікав-

[1] *Sintomer Y., Maillard M.* The limits to local participation and deliberation in the French «politique de la ville» // European Journal of Political Research. 2007. Vol. 46. № 4. P. 503–529.

[2] *Birch D.* Public participation in local government, a survey of local authorities. London: Office of the Deputy Prime Minister, 2002. 84 p.

[3] *Ganuza E., Frances F.* The deliberative turn in participation: the problems of inclusion and deliberative opportunities in participatory budgeting // European Political Science Review. 2012. Vol. 4. № 2. P. 283–302.

[4] *Smith G.* Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation. Cambridge, CUP, 2009; *Avritzer L.* New public spheres in Brazil: local democracy and deliberative politics // International Journal of Urban and Regional Research. 2006. Vol. 30. № 3. P. 623–637.

лених осіб. Водночас він породжує низку суперечностей між ідеєю участі, адміністративною практикою та орієнтацією на економічну ефективність. Так, він може продукувати конфлікти між інтересами громадян та позиціями експертів, що може загальмувати навіть добре організований процес дискусій.

Крім того, досить часто бюджет участі впроваджується за відсутності реальної потреби у ньому, як данина політичній моді. Якщо такий механізм участі застосовується у країнах з високим ступенем демократичної легітимності, то він слугуватиме гальмом, а не каталізатором управлінських процесів, оскільки дублюватиме інститути представницької демократії та вимагатиме додаткових фінансових затрат. Лише в умовах слабкого розвитку демократії участі є потреба впровадження окремих механізмів для врахування думки громадян.

Також серед теоретиків та практиків бюджету участі відсутнє розуміння того, які саме риси характеризують цей механізм: дорадчий характер, що характерно для європейських країн, чи обов'язковість рішень, прийнятих на зборах громадян; визначення кількості осіб, що дає підстави вважати дискусії представницькими. Якщо взяти до уваги ці відмінності, то бюджет участі в Бразилії матиме мало спільного з тим, що практикується у Європі, й радикально відрізнятиметься від досвіду Китаю.

Найбільше занепокоєння викликає той факт, що у більшості випадків реалізація бюджету участі відбувається поза рамками публічного управління і не завжди приводить до зміни управлінської практики, але породжує нові зв'язки між органами публічної влади та громадянським суспільством. Багато чиновників підтримують ідею впровадження бюджету участі як альтернативу існуючим взаємовідносинам між громадянським суспільством і адміністративним апаратом, але без трансформації останнього. Вони вважають, що бюджет

участі досягне бажаних результатів (покращить управління чи збільшить довіру громадян до владних структур) без проведення реформ у системі публічного управління[1].

Отже, хоча бюджет участі має значний потенціал для посилення демократичних інститутів, підвищення ефективності публічних послуг, розвитку громадянського суспільства тощо, однак він має і певні побічні ефекти, які слід враховувати в процесі запозичення цього досвіду. Також слід мати на увазі, що бюджет участі може давати різні результати, які залежать від комплексності підходу в ході його імплементації: якщо він супроводжуватиметься адміністративною та фіскальними реформами, то наслідки його реалізації будуть масштабнішими та тривалішими.

5.2. Досвід Північної Америки у реалізації бюджету участі

Останнім часом бюджет участі набуває дедалі більшої популярності у всьому світі як один з інструментів демократії участі. До його переваг можна віднести те, що він:

— розширює політичну участь. Порівняно з виборами значно більша кількість населення може брати участь у цьому процесі. Так, у багатьох містах Північної Америки будь-яка людина, якій виповнилося 14 років і яка проживає на території даної громади, може брати участь у бюджеті участі, незважаючи на наявність громадянства;

— посилює зв'язок між органами публічної влади і мешканцями. На відміну від інших державних програм він залучає громадян до участі у бюджетному процесі й з'ясовує потреби мешканців, зміцнюючи довіру до управлінських органів;

— є школою громадянської освіти. Процес бюджету участі дає можливість громадянам дізнатися про особливості управ-

[1] *Іщейкін К. Є.* Легітимація публічних рішень у бюджеті участі // Evropsky politicky a pravni diskurz. 2017. Т.4. № 5. С. 84–88.

лінських процесів, повноваження і ресурси, доступні органам публічної влади; взяти участь у прийнятті колективних рішень;

— підвищує обізнаність громадян про особливості бюджетного процесу.

Одним з найбільших недоліків бюджету участі є значні часові затрати, щоб громадяни змогли брати результативну участь у цій процедурі. Водночас учасницький процес не може гарантувати рівність усіх учасників, оскільки деякі голоси звучать голосніше, ніж інші[1].

Крім того, прийняті таким чином колективні рішення можуть бути несправедливими і нелегітимними через зловживання з боку осіб, які представляють органи публічної влади. Ті, хто беруть участь, можуть не отримувати вигоди від процесу і рішень, що часто приймаються за закритими дверима. До того ж бюджет участі може використовуватися урядом чи елітами для задоволення власних інтересів.

Ще один недолік такого учасницького процесу полягає у тому, що учасники зосереджують увагу на коротко- чи середньострокових публічних проектах, що може ускладнити обговорення довгострокових цілей розвитку міста[2]. Досить типовою є ситуація, коли учасники зацікавлені насамперед в інфраструктурних проектах, а не в забезпеченні своїх культурних, мовних потреб тощо.

Після старту бюджету участі у Бразилії він поширився у більш як 1500 містах світу[3] та набув особливостей з урахуванням контексту ініціювання і впровадження.

---

[1] *Sharp L., Connelly S.* Theorising participation: Pulling down the ladder // In Rydin Y., Thornley A. Planning in the UK: Agendas for the new millennium. Aldershot, UK: Ashgate Press, 2002. P. 33–64.

[2] *Wampler B.* A guide to participatory budgeting // Shah A. Participatory budgeting. Washington, D.C.: The World Bank, 2007. P. 21–54.

[3] *Ganuza E., Baiocchi G.* The power of ambiguity: How participatory budgeting travels the globe // Journal of Public Deliberation. 2012. Vol. 8. № 2. P. 1–12.

Таблиця 6

Бюджет участі у Північній Америці[1]

	Місто	Роки	Щорічний обсяг фінансування, дол.	Щорічна кількість учасників
США	Нью-Йорк (24 з 51 району)	з 2011	25 млн. (1–2 млн. кожен)	18576
	Нью-Йорк (Коледж Брукліна)	2012–2013	20 000	600
	Чикаго (3 з 50 адміністративних районів)	з 2009	3 млн (1 млн кожен)	4154
	Вальйо	з 2012	2,4 млн	4431
	Сан-Франциско (3 з 11 районів)	з 2013	460,000 (100–260,000 кожен)	2261
	Бостон	з 2014	1 млн	2000
	Сент-Луїс (1 з 28 районів)	з 2013	100 000	736
Канада	Торонто (компанія Toronto Community Housing)	з 2001	5 млн	–
	Монреаль	2006–2008	1,5 млн	–
	Гвелф (Neighbourhood Support Coalition)	з 1999	250 000	–
Канада	Ванкувер (початкова школа Ріджвю)	2005	2000	–

[1] *Participatory* Budgeting Project. URL: www.participatorybudgeting.org (дата звернення: 01.03.2017).

У **США** програма бюджету участі переслідує дві цілі, що зумовлюють два різних підходи: покращення надання послуг та поглиблення демократичного залучення. Кожна мета веде до різного фокусу в рамках проведення дорадчого залучення. Оскільки однією з цілей цього інструменту участі є покращення послуг, що надаються органами місцевого самоврядування, то його учасники заохочуються до прийняття вчасних і конкретних практичних пропозицій. В свою чергу, акцент на покращенні та розширенні залучення громадян зумовлює активнішу участь широких соціальних верств. У теорії та іноді на практиці ці дві цілі можуть накладатися, коли ефективний процес веде до більш інклюзивного діалогу, який дає двом проектам більшу ймовірність бути проголосованими і бути представницькими. Проблема першої хвилі бюджету участі в США полягала у пошуку способу досягнення мети — ефективності, що орієнтується на результат, та включення способами, що посилюють один одного[1].

На відміну від відомого прикладу бюджету участі в Порту-Алегрі, що поділив процес дорадництва на «тематичні» та «прагматичні» збори, реалізація в США прагне досягнути двох цілей. Частина учасників висуває проекти на розсуд громадськості, а інша зацікавлена у відборі лише тих проектів, що мають найбільше шансів на перемогу.

У контексті досвіду **Канади** можна виділити низку особливостей бюджету участі[2]. На відміну від Латинської Америки канадські міста краще розвинені в інфраструктурному плані та відрізняються більшою різноманітністю. Канадські органи місцевого самоврядування мають менше правової автономії, а неоліберальна реформа та децентралізація надають їм ще менше повноважень та ресурсів.

[1] *Іщейкін К. Є.* Досвід впровадження бюджету участі у США // Гілея. 2017. Вип. 127. С. 402–404.
[2] *Pinnington E., Lerner J., Schugurensky D.* Participatory budgeting in North America: The case of Guelph, Canada // Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management. 2009. Vol. 21. № 3. P. 460–463.

Соціальна та економічна нерівність у Канаді зростає, тому різноманітні соціально-політичні рухи, а також громадяни та чиновники шукають нових способів розподілу ресурсів, щоб подолати бідність, зміцнити демократичні інститути та розширити практику участі громадян у вирішенні місцевих проблем[1].

Найбільш очевидною відмінністю між Латинською Америкою і Канадою в ході реалізації бюджету участі є добре розвинена інфраструктура останньої. У Латинській Америці багато людей зацікавилися розподілом бюджетних коштів для того, щоб домогтися ремонту доріг, покращення водовідведення, кращого фінансування закладів охорони здоров'я тощо. У Канаді більшість громадян уже забезпечена базовими потребами, тому мешканці та чиновники мають різну мотивацію до впровадження бюджету участі.

Культурна та мовна різноманітність канадського суспільства вимагає більшого акцентування уваги на залученні представників усіх соціальних, етнічних, мовних, релігійних груп. Така гетерогенність має як негативні, так і позитивні наслідки. Негатив проявляється у труднощах з проведенням дискусій та переговорів між мешканцями, які мають різні культурні уподобання та говорять різними мовами. Щоб громадяни навчалися демократії, вони повинні мати можливість практикувати демократичні процедури на регулярній основі. Бюджет участі може слугувати такою ареною для представників різних соціальних груп, сприяючи обізнаності з особливостями управлінських процесів, пропагуючи толерантність та допомагаючи приймати колективні рішення, що стосуються добробуту кожного. Водночас численні діаспори полегшують комунікацію із зовнішнім світом, уможливлюючи ефективніше вивчення і запозичення зарубіжного досвіду бюдже-

[1] *Іщейкін К. Є.* Досвід Канади у реалізації бюджету участі // Держава і право. 2017. Вип. 76. С. 167–177.

ту участі. Крім того, мешканці потребують розгалуженої структури надання соціальних послуг, здатної задовольнити їх мовні, культурні, релігійні потреби, що можна вирішити у рамках бюджету участі. Це також сприяє залученню мешканців до спільних обговорень без огляду на їх соціальний статус та наявність громадянства.

Обмежена автономія органів місцевого самоврядування також може розглядатися і як перевага, і як перешкода. Підпорядковані провінціям органи місцевого самоврядування не мають жодних конституційних повноважень і лише кілька можливостей для отримання доходів. Міста виживають насамперед за рахунок обмеженого переліку податків та грантів від регіонального, провінційного та федерального рівнів.

Оскільки міста не мають значної фінансової і правової автономії для внесення радикальних змін до бюджету, мешканці майже не зацікавлені брати участь у бюджетному процесі на місцевому рівні. У зв'язку з цим муніципалітети активно лобіюють ідеї збільшення своєї автономії та фінансування на провінційному і федеральному рівнях. Відтак міста змушені залучати мешканців до бюджетного процесу, щоб продемонструвати підтримку громадянами ідей передачі більших повноважень та ресурсів на місцевий рівень. Така ригідність місцевих бюджетів також змушує прихильників такого механізму участі впроваджувати його в інших органах публічної влади та організаціях.

З 1980-х років реформа в дусі неолібералізму призвела до зміни ролей у системі державного управління, збільшення вимог до органів місцевого самоврядування та зменшення наявних у них ресурсів. Вищі рівні державного управління, ЗМІ, науковці та підприємці дедалі більше заохочують керівництво міст діяти як підприємці. В свою чергу, муніципалітети «оринковлюються» і позиціонують себе як «конкуруючі

міста» чи «міські підприємці»[1]. Вони запозичують нові підходи до управління державним сектором, такі, як Нове державне управління. Керівництво муніципалітетів у такий спосіб набуває нових ролей, орієнтуючись на збільшення економічної цінності міста як місця для ведення підприємницької діяльності, сприяння розвитку приватного сектора та підприємництва, узгодження державних програм та ініціатив з економічним розвитком. Оскільки міста дедалі більше переймаються створенням кращого середовища для підприємництва, то це ускладнює обґрунтування необхідності впровадження програм, спрямованих на соціальну інтеграцію, рівність чи участь громадян.

Реформа у дусі неолібералізму залишила органи місцевого самоврядування з більшими потребами та меншими ресурсами для їх задоволення. Виправдовуючись податковими обмеженнями, федеральне та провінційне керівництво зменшило перелік послуг, які вони надають містам. Таке скорочення змусило мешканців міст стикнутися із значними проблемами у задоволенні базових потреб, таких, як комунальні послуги, дитсадки, охорона здоров'я тощо. Водночас вищі рівні державного управління зменшили обсяг трансфертів та фінансування муніципалітетів, приватизувавши надання низки публічних послуг. У результаті міста мають менше можливостей задовольнити потреби мешканців. Вони стикнулися із значним дефіцитом бюджету під зростаючим тиском щодо поглиблення приватизації, із скороченням видатків, недостатньою кількістю коштів для реалізації нових міських програм[2].

Зростаюча соціальна та економічна нерівність і поляризація до певної міри були спровоковані неоліберальним підхо-

[1] *Kipfer S., Keil R.* Toronto Inc? Planning the competitive city in the New Toronto // Antipode. 2002. Vol. 34. № 2. P. 227–264.
[2] *Sound* bite: «Boards of directors», «cost centre», and «consumers» – Creeping privatization in the New Toronto. Toronto, Canada: Community Social Planning Council, 2000. 144 p.

дом до управління містом та децентралізацією. Подальше скорочення обсягів публічних послуг найбільше позначилося на низькому рівні доходів мешканців, у той час як від економічного зростання найбільше виграли заможні верстви населення. Як результат кількість заможних містян зросла, однак дедалі більше домогосподарств опускаються нижче межі бідності[1]. Така поляризація часто означає просторову сегрегацію в результаті джентрифікації, оскільки багаті переїжджають до більш престижних районів, а бідні мешканці опиняються у маргінальних передмістях чи етнічних анклавах. Так, у Торонто у період 1985-2001 років середній дохід 12 найбідніших районів зменшився на 8%, а у 12 найбагатших виріс на 25%[2]. Найбільше страждають іммігранти: кількість бідних мешканців, які народилися у Канаді, зменшується починаючи з 1980-х років, у той час як кількість іммігрантів з низьким рівнем доходу зростає[3].

У Канаді також досить сильні соціальні рухи, які виступають проти зростаючої нерівності та підтримують широке впровадження механізмів бюджету участі. Недавні місцеві вибори у кількох містах Канади привели до влади політиків, які підтримують ідеї учасницької демократії, що закладає основу для зміцнення позицій бюджету участі. В окремих випадках соціальні рухи та чиновники намагалися знайти способи «поглиблення демократії».

Отже, відносна заможність, розвинена інфраструктура, культурна та мовна різноманітність, обмежена автономія місцевого самоврядування створюють певні проблеми для участі. Неоліберальна реформа і зростання соціальної та еконо-

---

[1] *Toronto* report card on housing and homelessness. URL: http://www.toronto.ca/homelessness/pdf/reportcard2003.pdf (дата звернення: 01.03.2017).
[2] *Vital* signs 2003: Measuring the health of our community. URL: www.tcf.ca/vital_signs/vitalsigns2003 (дата звернення: 01.05.2017).
[3] *Hulchanski D.* The three cities within Toronto: Income polarization among Toronto's neighbourhoods, 1970–2000. Research Bulletin, 41. Toronto: Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, 2007. 88 p.

мічної поляризації ще більше обмежує можливості міста та мешканців вплинути на бюджетні рішення. Однак обмеження відкривають нові можливості для експериментів з бюджетом участі. Як проявилися ці особливості на практиці, ми розглянемо в ході аналізу досвіду двох великих міст Канади у запровадженні бюджету участі — Монреалю і Торонто.

Монреаль — найбільше місто провінції Квебек і четверте за розміром франкомовне місто у світі. На початку 2000-х років на острові Монреаль було близько 20 незалежних муніципалітетів (кожен з яких мав власного мера, міську раду, бюджет, мовну політику тощо), а мерія Монреаля контролювала лише частину території. Оскільки ці муніципалітети не виявляли бажання добровільно об'єднатися, вважаючи, що набагато краще вирішують місцеві питання, ніж у рамках великого адміністративно-територіального утворення, та, як переважно англомовні, побоювалися асиміляції, в 2002 році ці міста були об'єднані примусово. Хоча після 2004 року деяким муніципалітетам було надано право повернути статус міст.

Зазначимо, що впровадження бюджету участі викликало значний спротив основних політичних партій, тому ініціатори були змушені погодитися на компромісний варіант — реалізувати його на субмісцевому рівні — на рівні міст-районів. Це зумовило інституційну крихкість нової політичної структури та її обмежений вплив на вищі рівні державного управління.

Показовим є досвід Монреалю в створенні органу для координації участі громадян, що став результатом двох процесів: децентралізації та розвитку моделі багаторівневого управління. Примусове об'єднання в 2002 році муніципалітетів мало неоднозначні наслідки для міста, оскільки призвело до створення міст-районів на сублокальному рівні, що стало результатом децентралізації, та Ради агломерації всього острова на надлокальному рівні, що стало проявом рецентралізації. До складу цієї ради входять мер основного міста, члени

міської ради та мери міст, яким вдалося відстояти свою автономію після примусового об'єднання. Таким чином, реформа поставила питання про місце громадян у багаторівневому управлінні. З одного боку, завдяки створенню нового сублокального рівня — міст-районів та збереженню прямих виборів мера усього Монреалю така реформа місцевого самоврядування на острові зробила Монреаль одним із найбільш децентралізованих міст у світі[1]. Крім того, 19 містам-районам було виділено фінансові кошти для здійснення повноважень, що перебували під їх повним контролем. Ці міста також могли отримувати додаткові кошти за рахунок місцевих податків або спеціальних зборів. З іншого боку, Рада агломерації приймала рішення щодо питань, які безпосередньо стосувалися потреб громадян (у тому числі соціальне житло та соціальне забезпечення), хоча її члени не обиралися напряму. Таким чином, питання про подальшу демократизацію вищих рівнів державного управління залишається актуальним. Хоча у місцевій пресі піднімалося питання про те, що Монреаль страждає від інфрадецентралізації (від сильних міських районів) та наддецентралізації (Рада агломерації), однак на сьогодні ця проблема не вирішена.

У Канаді, окрім Монреаля (його містечка Плато Монреаль), лише Торонто та Гвелф запровадили бюджет участі. Останній має дві значні відмінності від моделі Порту-Алегрі. Модель бюджету участі у Торонто спрямована насамперед на вирішення проблем соціального житла[2], в той час як підхід, застосований у Гвелфі, орієнтується на розвиток громади, що

[1] *Collin J. P., Robertson M.* The borough system of consolidated Montreal: revisiting urban governance in a composite metropolis // Journal of Urban Affairs. 2005. Vol. 27. № 3. P. 307–330.

[2] *Lerner J., van Wagner E.* Participatory budgeting in Canada: democratic innovations in strategic spaces. The Transnational Institute New Politics Publications. URL: www.tni.org/newpol-docs/pbcanada.htm (дата звернення 01.05.2017).

передбачає тісніший зв'язок між інституційною політикою та учасницькими структурами[1].

У Торонто найбільший оператор житлового сектора Toronto Community Housing (TCH) використав бюджет участі, щоб дозволити мешканцям вирішувати, як витратити частину бюджету компанії[2]. Процес був започаткований у 2001 році двома компаніями, що надавали комунальні та соціальні послуги: *Metro Toronto Housing Company* і *Toronto Housing Company*. Після їх об'єднання в 2002 році утворилася Toronto Community Housing (TCH), члени ради директорів якої вирішили запровадити механізми участі, надавши мешканцям можливість регулярно впливати на прийняття рішень.

У ході першого циклу бюджету участі більш як 6 тис. мешканців витратили 18 млн доларів на 237 проектів TCH протягом двох років. У 2004–2008 роках TCH виділило на ці ініціативи 9 млн доларів. Щороку 60% витрат бюджету TCH розподілялися між 27 підрозділами компанії, виходячи з їх розміру, 20% порівну між ними, а решта 20% (1,8 млн доларів) розподілялися на основі рішень, прийнятих мешканцями[3]. Оцінка програми 2010 року виявила три основних недоліки процесу, організованого TCH: неефективне поширення інформації, погана організація зустрічей та брак координації і узгодженості між громадянами та представниками компанії[4].

---

[1] *Pinnington E., Lerner J., Schugurensky D.* Participatory budgeting in North America: the case of Guelph, Canada // Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management. 2009. Vol. 21. № 3. P. 455–484.

[2] *Lerner J., Wagner Van E.* Participatory budgeting in Canada: Democratic innovations in strategic spaces, 2006. URL: https://www.tni.org/en/archives/act/3969 (дата звернення: 02.05.2017).

[3] *Johnson G. F.* Democratic illusion: Deliberative democracy in Canadian public policy. Toronto: University of Toronto Press, 2015. 182 p.

[4] *Lerner J., Laudon J. M. D.* Participatory budgeting at Toronto Community Housing 2010 Evaluation Report: Findings & Recommendations from Participatory Research with Tenants and Staf. Toronto, 2010. URL: https://www.participatorybudgeting.org/wp-content/uploads/2012/07/Toronto-Community-Housing-PB-Evaluation-Report-2010.pdf (дата звернення: 01.05.2017).

У 2014 році у 33 районах Торонто був запущений процес бюджету участі з урахуванням наявного досвіду ТСН, моделей Нью-Йорку та Чикаго. Для задоволення потреб мешканців було виділено 500 тис. доларів. Однак через особливості фінансування місто не мало змоги контролювати надходження коштів, що ускладнювало планування та реалізацію проектів. Наступного року місто Торонто продовжило цей проект ще на три роки і включило ще два райони. В результаті відбулася зміна формули фінансування, що дало змогу місту посилити контроль за надходженням і витрачанням коштів. Нині процес керується через Бюро управління містом, що додало узгодженості процедурам бюджету участі. В 2015 році було відібрано 7 проектів загальною вартістю 435 тис. доларів. Кожен із трьох районів був залучений до проекту бюджету участі й отримав 150 тис. доларів. Описуючи «демократичний кластер», сформований у Торонто, П. Маклеод відзначає низку його особливостей: 1) акцент на навчанні та включеності; 2) спільна етика, що розглядає уряд як помічника; 3) трактування демократії як способу співробітництва, незважаючи на суперечності.

Отже, особливості реалізації такого механізму учасницької демократії, як бюджет участі, у Канаді зумовлені: високим ступенем розвитку інфраструктури, культурною і мовною неоднорідністю громадян, негативними наслідками неоліберальних реформ, неоднозначністю результатів децентралізаційних процесів та зростанням соціально-економічної нерівності. Ці чинники є як перешкодами, так і відкривають нові можливості для ширшого впровадження механізмів бюджету участі в країні.

5.3. Європейський досвід: бюджет участі у Франції та Німеччині

Ідея залучення максимальної кількості громадян до політики і процесу прийняття рішень набуває дедалі більшої популярності як у старих, так і молодих демократіях. Вона може набувати форми бюджету участі — практики залучення мешканців до дискусії щодо фінансування певних ініціатив з бюджету органу місцевого самоврядування, яка вперше була реалізована у бразильському місті Порту-Алегрі у 1989 році. В Європі протягом 2005–2012 років кількість експериментів із впровадженням бюджету участі зросла з 55 до більш як 1300, в яких беруть участь понад 8 млн громадян країн — членів Європейського Союзу.

Однак кожна країна з огляду на політичні традиції та інституційні рамки пройшла власний шлях до впровадження подібних ініціатив, які не завжди дали бажаний результат, прикладом чого є Франція[1].

Характерними для політичної культури **Франції** є ідея про дистанціювання держави від громадянського суспільства, при цьому саме держава займає домінуючу позицію, та уявлення про неподільність державного суверенітету. Ще з часів феодалізму держава почала поширювати свій вплив на громадянське суспільство та ринок. Результатом стало створення однієї з найбільш централізованих політичних систем у Європі, яка окремими дослідниками навіть розглядалася в якості ідеального типу. На чолі держави стоїть обраний на прямих і загальних виборах Президент, який уособлює основну рушійну силу політичної системи. Виходячи з ідеології республіканізму, централізована держава у Франції є виразником спільних інтересів, так званого *l'intérêt générale,* завдяки чому вона стоїть над суспільством: лише обрані представ-

[1] *Іщейкін К. Є.* Досвід впровадження бюджету участі як інструменту партисипаторної демократії у Франції // Гілея. 2017. Вип. 119. С. 383–386.

ники, а не пересічні громадяни, можуть виступати від імені держави та представляти цей спільний інтерес.

У рамках цієї державницької парадигми не тільки громадяни мають дуже обмежені можливості для висування легітимних вимог, а й органи регіонального і місцевого самоврядування також перебувають під сильним контролем з боку держави. Тим не менше, ситуація із місцевим самоврядуванням у Франції значно покращилася протягом останніх десятиліть, починаючи з прийняття першого пакету децентралізаційних законів у 1982 році.

Зазначимо, що ще з часів Великої Французької революції завжди існувала певна «напруга між, з одного боку, «єдиною і неподільною республікою», яка не могла толерувати будь-яких конкурентів на субрегіональному рівні, та вимогами субнаціональної та децентралізованої автономії, з іншого»[1].

З прийняттям законів про децентралізацію органи управління на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою отримали більше ресурсів та повноважень. Так, муніципалітетам було передано право приймати рішення у таких сферах, як міське планування, культура та початкова освіта[2]. Починаючи з 1990-х років збільшилася кількість муніципалітетів, які взаємодіяли між собою в рамках міжмуніципального співробітництва, яких на сьогодні налічується близько 40 тисяч.

Незважаючи на те, що регіони Франції були створені ще у 1972 році як публічні інститути, статус територіальної громади вони отримали лише з прийняттям першого закону про децентралізацію у 1982 році. Цей закон набув чинності у

[1] *Wollman H.* Local government systems: From historic divergence towards convergence? Great Britain, France, and Germany as comparative cases in point // Environment and Planning. 2000. Vol. 18. P. 40.
[2] *Borraz O., Le Galès P.* France: The intermunicipal revolution // Denters B., Rose L. E. Comparing local governance. Trends and developments. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005. P. 14–15.

1986 році, коли вперше були сформовані ради регіонів за результатами прямих і загальних виборів. У результаті регіони є територіальними одиницями з повноваженнями щодо вирішення питань економічного розвиту, використання земель, середньої освіти, професійного навчання, культури та охорони здоров'я.

Ідея регіонів походить ще з часів «старого режиму», коли провінції відображали сильну культурну та історичну однорідність країни. Після революції прихильники монархії переважно підтримували її, однак з кінця XIX ст. цей вплив зменшувався на тлі зростання популярності республіканізму. Відродження ідеї регіонів у XX ст. відбулося переважно у зв'язку з наростанням управлінських проблем та усвідомленням того, що адміністративні органи департаментів не можуть з ними впоратися.

Децентралізаційна політика також сприяла зростанню ролі політичних партій на рівні департаментів та регіонів. Однак загалом їх роль та впливовість у рамках політичної системи залишалася дуже обмеженою і значно меншою, ніж, наприклад, у Німеччині. Лише після створення П'ятої республіки політичні партії отримали конституційний статус у Франції, однак ст. 4 Конституції зводить їх роль до сприяння висловленню думок у ході виборів. Загалом партії мають обмежений вплив на формування уряду, вибір політичної та управлінської еліти, на формулювання та реалізацію державної політики. Більше того, політична система традиційно характеризується фрагментацією політичних партій.

Слід зазначити, що децентралізаційні реформи привели до певних змін в ідеологічних засадах діяльності П'ятої республіки. Однією з найбільш видимих ознак стало те, що тепер відносини між державою і суспільством характеризуються не так ідеєю відстані, скільки близькості й дедалі більшого акцентування уваги на участі громадян у політичних справах.

Зростання популярності ідей участі громадян у процесі прийняття рішень слід розглядати у контексті серйозної легітимаційної кризи представницької демократії. Як і в більшості розвинених країн Заходу, її ознаками є: зростання виборчого абсентеїзму, за винятком виборів президента, в яких явка становила понад 80% у 2007 та 2012 роках; зростання популярності крайніх правих партій, насамперед Національного фронту; низький рівень довіри виборців до політиків. Більше того, протягом 1977–2002 років кожні загальнонаціональні вибори, чи то президентські, чи парламентські, фіксували поразку партії, що перебувала при владі, хоча два президенти цього періоду — Ф. Міттеран та Ж. Ширак — були переобрані на другий термін. Показовою ознакою зростаючого відчуження між обраними представниками та електоратом став провал референдуму щодо прийняття Європейської конституції, проти якої виступили 55% виборців, у той час як 92% членів парламенту проголосували за її ратифікацію.

Крім того, було кілька досить масових акцій протесту проти ініціатив уряду, що впроваджувалися без жодних попередніх консультацій з населенням чи зацікавленими акторами: про перше місце роботи у 2006 р., проект реформи університетів 2008–09 років, проект пенсійної реформи в 2010 р.

Перші ознаки появи «дорадчого імперативу» в публічній політиці фіксуються у 1980–1990-х роках. Він дістав відображення в удосконаленні правових механізмів участі громадян у прийнятті рішень. Єдиними інструментами, за допомогою яких громадяни могли легально впливати на політичний процес в перші десятиліття існування П'ятої республіки, були вибори (парламентські та президентські) і загальнонаціональний референдум. Однак батько-засновник республіки Ш. де Голль використовував референдум та прямі вибори президента радше як інструмент для посилення легітимності

глави держави і не мав за мету активізацію участі громадян у вирішенні політичних питань.

Протягом майже двох десятиліть — з 1960-х до 1980-х років — участь громадян набула радше форми місцевих ініціатив (1960–1970-і) або була винятково політичним принципом без жодних правових механізмів його реалізації (1970–1980-і), зокрема у рамках політики відновлення сусідства. Вона стала «реальною експериментальною лабораторією» з огляду на практику участі, зокрема у сфері міського планування[1].

Лише у 1991 році принцип участі був закріплений законодавчо. Перші закони про участь, що визнали потребу активнішої участі громадян у прийнятті рішень, були радше на рівні принципу і майже не містили чітких формулювань правових зобов'язань з боку органів публічної влади. Закон про орієнтири для міста *(Loi d'Orientation sur la Ville)* від 13 липня 1991 року, спрямований на боротьбу з просторовою сегрегацією і соціальною ізоляцією міських територій, став першим правовим документом, в якому згадується питання участі, підкреслюється потреба підготовчої діяльності, що має організовуватися мером при розгляді рішень, що можуть суттєво вплинути на умови життя мешканців.

Орієнтаційний закон від 6 лютого 1992 року в другому розділі «Про місцеву демократію» містить більш прямі норми, стверджуючи про «право членів комуни бути інформованими про зміни та брати участь у консультаціях з питань, що стосуються їх безпосередньо».

Так званий закон Барнієра від 2 лютого 1995 року містив положення про інститут публічних дебатів та передбачав створення Національного комітету з публічних дискусій (НКПД). Цей орган повинен був організовувати громадські обговорення, якщо рішення стосувалися важливих проектів

[1] *Lefebvre R., Nonjon M.* La démocratie locale en France. Ressorts et usages // Sciences de la société. 2003. Vol. 60. P. 9–28.

щодо збереження навколишнього природного середовища (тобто швидкісних потягів чи використання генетично модифікованих організмів). При цьому громадяни мали право отримувати усю інформацію та висловлювати свої думки і пропозиції до прийняття остаточного рішення. У 2002 році він став незалежним управлінським органом з розширеними повноваженнями. До НКПД входять 21 член, які представляють парламент, органи місцевого самоврядування, судову гілку влади, захисників прав споживачів та навколишнього середовища, державних службовців. Комітет може на власний розсуд організовувати громадські обговорення або на прохання зацікавленої сторони. Більш зобов'язуючі частини законодавства були прийняті наприкінці 1990-х років.

Участь громадян у міських громадах була передбачена програмою Міської політики *(Politique de la ville)*, що призвела до значної різноманітності учасницьких практик, програм та законодавства, таких, як публічний запит та місцевий референдум[1]. Низький рівень явки на виборах, особливо на початку 2000-х років, стимулював нові зусилля до посилення участі громадян, що призвело до прийняття закону про наближення демократії в 2002 році. Він впровадив сусідські ради у всіх містах, де проживають понад 80 тис. мешканців (приблизно 50 міст) і є одним з основних інструментів стимулювання участі громадян у прийнятті рішень на різних рівнях адміністративно-територіального устрою.

Ради сусідства, які належать до найбільш поширених учасницьких процедур у країні, досить добре характеризують французький підхід до залучення громадян у політику. Його особливостями є:

[1] *Koebel M.* Le pouvoir local ou la démocratie improbable. Collections de l'association Raisons d'agir. Bellecombe-en-Bauges: Éditions du Croquant, 2006. P. 101–106.

— використання консультативних інструментів, спрямованих на ініціювання діалогу між державними чиновниками, місцевими політиками та членами відповідної громади;

— штучність: вони створюються чиновниками і/або політиками, у результаті чого громадяни мають незначний вплив на розробку процедур або повністю його позбавлені;

— відсутність чітких процедурних правил, що сприяють домінуванню інституціональних акторів (насамперед мерів, які головують на таких зустрічах);

— «вибіркове заслуховування»: державні чиновники чи політики підсумовують дискусії і фіксують лише ті аспекти, які важливі для них.

Фонди сусідства дещо відрізняються від цього підходу, оскільки громадяни визначають власні пріоритети та розпоряджаються відносно незначними сумами — кількома сотнями чи тисячами євро. Однак вплив учасників на правила гри зазвичай незначний, а їх масштаб не виходить за рамки сублокального рівня[1]. Основним результатом діяльності таких зібрань та фондів є ефективніша робота місцевої адміністрації та встановлення діалогу між громадянами та особами, що приймають рішення.

Отже, бюджет участі у Франції був запроваджений для виходу за рамки уявлення про домінування держави над громадянським суспільством та переходу до більш учасницької політики. Вирішальну роль у поширенні цієї практики відіграло стажування і запозичення зарубіжного досвіду. Так, на початку 2000-х років багато членів Соціалістичної партії відвідували світові соціальні форуми у бразильському Порту-Алегрі, щоб отримати детальнішу інформацію про такий механізм участі та поспілкуватися з фахівцями, які реалізували його у своїх країнах.

[1] *Sintomer Y., de Maillard J.* The limits to local participation and deliberation in the French «Politique de la Ville» // European Journal of Political Research. 2007. Vol. 46. № 4. P. 525–527.

Незважаючи на те, що досить велика кількість акторів була залучена до поширення практики бюджету участі, мережа з експертів та практиків для систематичної оцінки існуючих процедур, удосконалення та поширення найкращого досвіду так і не була сформована. Спершу члени Комуністичної партії Франції реалізували пілотний проект у Парижі, а соціалісти виявили інтерес до такої ініціативи дещо пізніше: станом на 2005 рік у Франції було лише 12 спроб реалізації бюджету участі. Члени обох партій сподівалися, що такі інноваційні механізми залучення громадян до політики та популяризація ідей демократії участі сприятиме зміцненню їх політичної ідентичності та оновленню політичного іміджу.

Загалом процедури бюджету участі у Франції значною мірою є результатом поєднання наявних механізмів участі громадян у прийнятті рішень (переважно ради та фонди сусідства) з ідеями, що сформувалися у Порту-Алегрі. Останнє сприяло виходу за межі сублокального рівня для залучення у процес обговорень на рівні міста.

Незважаючи на той факт, що впровадження інститутів бюджету участі сприяло поширенню ідей демократії участі, кількість прикладів, коли ця концепція безпосередньо впливала на реалізацію процесу бюджету участі, надзвичайно мала. Якщо місцеві актори вдавалися до реалізації механізмів демократії участі, то найчастіше це характеризувалося двома особливостями. По-перше, вони, хоча і використовували концепцію демократії участі, однак пов'язували її радше із загальноприйнятими ідеями про участь громадян, такими, як доступ до публічної інформації, консультування тощо. По-друге, хоча ініціатори й обговорювали можливості посилення такого виду демократії, однак не переходили до реалізації своїх ідей на практиці. У результаті процеси, ініційовані мерами-комуністами, які найчастіше послуговувалися ідеями демократії участі, майже не відрізнялися від

тих, що були ініційовані представниками інших політичних партій[1].

Крім того, конкретні випадки впровадження бюджету участі є радше проявом перманентних процесів громадської участі (ради і/або фонди сусідства), особливо з огляду на обмежений вплив громадян та домінуючу позицію політиків, ніж інноваційним проривом у відносинах між владою і громадянами. У більшості випадків саме політики управляли ходом дискусій та формулювали потрібні рішення. Результати зустрічей з питань бюджету участі часто майже не відрізнялися від рішень ради муніципалітету, тому в багатьох випадках громадяни та місцеві асоціації з часом вийшли з цього процесу.

Таким чином, після певного періоду ентузіазму щодо запозичення ініціатив, впроваджених у Порту-Алегрі, та реалізації принципів демократії участі нині ситуація у Франції характеризується стагнацією чи навіть регресією, принаймні щодо впровадження бюджетів участі на рівні муніципалітетів.

Традиційно система місцевого самоврядування **Німеччини** організована згідно з принципами представницької демократії, забезпечуючи верховенство обраної місцевої ради в місцевій «парламентській системі» і конкуренцією політичних партій[2]. Однак у зв'язку зі зменшенням явки на місцевих виборах представницька демократія в Німеччині опинилася у кризі. У відповідь на це у системі місцевого самоврядування країни з початку 1990-х років здійснено низку інституційних реформ. У результаті нинішню систему місцевого самоврядування в Німеччині можна охарактеризувати як представ-

[1] *Nez H., Talpin J.* France – Démocratie participative et communisme municipal en banlieue rouge // Bacqué M.-H., Sintomer Y. La démocratie participative inachevée. Genèse, adaptations et diffusion. Paris: editions Yves Michel, 2010. P. 213.

[2] *Іщейкін К. Є.* Концептуальні засади учасницьких практик у Німеччині // Вісник ЛНУ. Філософсько-політологічні студії. 2017. Вип. 13. С. 143–147.

ницьку демократію, доповнену інструментами прямої демократії (зокрема, місцевим референдумом[1]) та кооперативними формами демократії (такими, як круглі столи, посередництво, журі громадян).

Багато німецьких муніципалітетів перебувають у процесі переходу від електоральної демократії з домінуванням мажоритарного підходу при прийнятті рішень до більш включеної, консенсусної форми демократії. Основні перешкоди на цьому шляху зумовлені політичними традиціями країни та законодавчою базою. При цьому федеративний державний устрій зумовлює значні розбіжності у політико-інституційних рамках різних земель Німеччини: від мажоритарно-децентралізованих структур у Баварії до конкордаційно-демократичного Берліна з консенсусними моделями поділу влади[2].

У Німеччині політика залучення громадян до місцевого управління істотно змінилися за останні десятиліття. У період становлення Федеративної Республіки Німеччини громадяни значною мірою були пасивні щодо громадських справ. У 1990-х роках були створені правові передумови для участі громадян, зокрема були введені в ужиток такі поняття, як ініціатива громадян і референдуми. Паралельно почалася масштабна модернізація місцевого самоврядування, яка здійснювалася на основі концепції, розробленої комунальною асоціацією *(die Kommunale Gemeinschaftsstelle, KGSt)*, нової моделі управління. Завдяки цій моделі були введені ринкові елементи в місцеве управління. Громадянин став клієнтом, якому муніципальна влада (співтовариство) надає послуги. Вартість цих послуг або продуктів була визначена відповідно до перевірених критеріїв, щоб використовувати бюджет більш ефективно і відповідно до попиту.

---

[1] *Wollmann H.* German local government under the double impact of democratic and administrative reforms // Kersting N., Vetter A. Reforming local government in Europe. Leske; Budrich: Opladen, 2003. P. 85–112.

[2] *Freitag M., Vatter A.* Patterns of democracy: A sub-national analysis of the German Länder // Acta Politica. 2009. Vol. 44. P. 410–438.

Для муніципалітетів стало звичним явищем проводити опитування місцевого населення для визначення рівня задоволеності клієнтів наданими послугами. Однак вони все ще відігравали пасивну роль, коли йшлося про прийняття рішень щодо муніципальних послуг і продуктів[1]. На початку XXI ст. цей підхід змінився. Державні й місцеві органи влади визнали потенціал громадян у вирішенні завдань загального характеру і важливість активної участі громадян у громадських справах для розвитку стабільної і динамічної демократії.

Що стосується ідеї залучення громадян до підготовки місцевих бюджетів, то вона обговорювалася тривалий час. Певна участь громадян у цій сфері законодавчо передбачена. Так, мешканці або платники податків (зокрема, власники землі, виробники) можуть висловлювати заперечення проти проекту бюджету протягом семи днів або шести тижнів залежно від статуту конкретної територіальної громади. Місцева рада повинна розглянути усі ці пропозиції до остаточного прийняття бюджетного плану на громадських слуханнях, за результатами яких новий бюджетний план повинен бути представлений на загальний огляд через сім днів. Однак на практиці скористатися цими механізмами, виписаними у законодавстві, досить складно. Насамперед з огляду на складність самих бюджетних документів. Крім того, місцева рада не зобов'язана враховувати пропозиції щодо бюджету, що зводить можливості впливу громадян на бюджетні питання майже до нуля[2].

Більш конкретне обговорення бюджету участі почалося з кінця 1990-х років. Перший експеримент з бюджетом участі

---

[1] *Fliedner O.* Grundwissen Kommunalpolitik: Kommunen in Staat und Gesellschaft. URL: http://library.fes.de/pdf-files/akademie/kommunal/13890/13890-01.pdf (дата звернення: 25.11.2014). P. 27.

[2] *Banner G.* Kommunale Verwaltungsmodernisierung zwischen Bürgerschaft, Markt und Staat // Landeszentrale für politische Bildung, Der Bürger im Staat. 1998. Vol. 4. S. 179–198.

в Німеччині проведений у 1998 році в Менхвайлері (земля Баден-Вюртемберг), в якому проживають понад 3 тис. осіб. Він стосувався розширення процедур участі громадян в обговоренні бюджетного плану на 1999 рік до прийняття остаточного рішення радою. Пропозиції, що подавалися громадянами, документувалися, обговорювалися публічно у раді й частково вносилися до бюджету[1].

Ідея про бюджет участі стала популярнішою, коли нею зацікавилися недержавні актори, такі, як впливове об'єднання місцевих влад *Kommunale Gemeinschaftsstelle,* фонди Бертельсманна, Ганса Беклера та Конфедерація профспілок Німеччини. Вони у 1998 році створили мережу «Муніципалітети майбутнього» для підтримки територіальних громад, які прагнули реформ, у ході обміну своїми ідеями, досвідом та взаємного навчання[2].

В її рамках до 2002 року понад 120 муніципалітетів працювали в 15 різних напрямах адміністративної реформи, в тому числі щодо впровадження бюджету участі. Найбільший бюджет участі у цьому контексті був реалізований міністром внутрішніх справ федеральної землі Північна Рейн-Вестфалія в 2000–2004 роках у співробітництві з Фондом Бертельсманна та шістьма муніципалітетами. Ці муніципалітети отримали значний досвід та розвинули інноваційні ідеї через тестування бюджету участі протягом двох років. На жаль, проект мав незначний вплив. Після його закінчення та завершення зовнішньої фінансової підтримки чотири муніципалітети відмовилися від участі в експерименті. На щастя, решта два продовжують застосовувати цей механізм і донині.

У Північній Рейн-Вестфалії бюджет участі був запроваджений переважно як інструмент для реформування системи

[1] *Іщейкін К. Є.* Передумови та досвід впровадження бюджету участі у Німеччині // Politicus. 2017. № 4. С. 37–39.
[2] *Der* Bürgerhaushalt – Ein Handbuch für die Praxis. Gütersloh, 2002. 68 p.

місцевого самоврядування, а у Берліні та його районах прагнули до посилення учасницької демократії. Впровадженню бюджету участі у Німеччині сприяли не лише фінансова криза, що загострилася у 1990-х роках, а й низка структурних чинників. Муніципалітети не отримували адекватного фінансування від держави чи уряду землі для реалізації покладених на них завдань, кількість яких постійно зростала, а реформа податкового законодавства та складна економічна ситуація зменшили надходження від місцевих підприємців. Це змусило органи місцевого самоврядування шукати нові рішення для підвищення ефективності своїх управлінських органів та посилення власної легітимності.

Концептуальне обґрунтування запровадження інструментів участі у практику органів публічної влади можна знайти насамперед у концепції Нового державного управління (НДУ), що набула популярності в країні у 1990-х роках. У відповідь на проблеми міської фрагментації, виключення певних соціальних груп та неспроможності громади вона пропонує вирішити їх шляхом прийняття нових інституційних домовленостей між державою, приватним сектором економіки та громадянським суспільством на місцевому рівні. Акцентування уваги на важливості довіри між членами громадянського суспільства зумовило орієнтацію на вирішення проблем на найближчому до громадян рівні — місцевому та за допомогою саморегульованих мереж[1]. Концепція НДУ змінила як відносини між представницькими та виконавчими органами, так і логіку місцевої політики. Вона посилила роль громадян (зокрема, як споживачів муніципальних послуг) та змінила правила гри при взаємодії з органами публічної влади, зокрема через інституціоналізацію нових форм діалогу між владою та громадянами. Такі нові форми співробіт-

[1] *Jann W.* State, administration and governance in Germany – competing traditions and dominant narratives // Public Administration. 2003. Vol. 81. № 1. P. 95–118.

ництва можуть працювати лише тоді, коли є довіра між усіма зацікавленими акторами. Відповідно для ефективного управління необхідні інституціоналізовані форми співробітництва та мінімальний спільний інтерес. Новий підхід включав перехід до нової системи звітності та нове бюджетування для покращення якості управління в органах місцевого самоврядування[1].

У Німеччині соціал-демократи переглянули її неоліберальний характер, що проявлявся у масштабній приватизації, і розробили на її основі Нову модель державного управління *(Neues Steuerungsmodell)*, що лягла в основу реформування 1990-х років. Вона передбачала застосування деяких критеріїв приватного сектора в державному управлінні для покращення надання публічних послуг через підвищення їх конкурентоспроможності.

Оцінюючи проміжні успіхи у реалізації моделі Нового державного управління у Німеччині, К. Рейхард зазначав, що певного прогресу досягнуто у внутрішній адміністративній реформі та відкритті для конкуренції, але муніципалітети майже нічого не зробили для активізації роботи з громадянами[2].

Тим не менше у країні з'явилися такі нові форми співробітництва між органами публічної влади і громадянським суспільством, як державно-приватне партнерство, що передбачає співпрацю органів державного управління з компаніями приватного сектора, які виконують суспільні завдання. Така форма застосовується часто в тих випадках, коли органам державної влади не вистачає ресурсів для виконання конкретного проекту. Закон про приватне фінансування будів-

[1] *Reichard Ch.* From public management to public governance. A changing perspective in the German public sector // Franzke J. Making civil societies work. Potsdam: Universitätsverlag (Potsdamer Textbücher), 2006. S. 170–181.
[2] *Reichard Ch.* Deutsche Trends der kommunalen Verwaltungsmodernisierung // Naschold F., Oppen M., Wegener A. Innovative Kommunen: Internationale Trends und deutsche Erfahrungen. Stuttgart: Kohlhammer, 1997. S. 49–74.

ництва шосейних доріг у Німеччині став правовою основою для такого співробітництва у сфері дорожнього будівництва. В іншому ж не існує жодних правових положень для державно-приватного партнерства. Форми співпраці можуть суттєво відрізнятися. На рівні місцевого управління державно-приватне партнерство практикується, наприклад, при будівництві шкіл, адміністративних будівель, у сфері спорту, відпочинку та туризму або в транспортному секторі. Незважаючи на те, що ця форма муніципальних інвестицій дістає поширення, вона має відносно низький пріоритет щодо загальної суми інвестицій, які вкладаються місцевим співтовариством, — від 2 до 3%[1].

Із середини 1990-х років у багатьох містах Німеччини з'явилися фонди місцевих громад, які діють як на місцевому, так і на регіональному рівнях. Вони сприяють реалізації конкретних проектів у сфері культури, освіти, молодіжної та соціальної політики, охорони навколишнього природного середовища із залученням до цих проектів громадянського суспільства.

Асоціації самодопомоги — це ще одна з ефективних форм залучення громадян до муніципального управління. Вони включають до сфери своєї діяльності виконання деяких громадських завдань. У багатьох містах і округах є контактні агентства самодопомоги, які пропонують інформацію, контакти й за потреби надають підтримку тим людям, які потребують допомоги.

Не менший вплив на широке впровадження інструментів участі мала ідея створення муніципалітету громадян *(Burgerkommune)*[2], що є досить популярною в Німеччині. Для подолання кризи місцевої автономії слід переглянути відно-

[1] *Fliedner O.* Grundwissen Kommunalpolitik: Kommunen in Staat und Gesellschaft. P. 30.
[2] *Banner G.* Die drei Demokratien der Burgerkommune // von Arnim H.-H. Demokratie vor neuen Herausforderungen. Berlin: Dunker & Humblot, 1999. S. 133–162.

сини у класичному владному трикутнику: між громадянами та їх організаціями, місцевими політиками й місцевою адміністрацією. В результаті громадяни повинні отримати більше можливостей для безпосередньої участі у вирішенні місцевих проблем для досягнення таких цілей: краще сприйняття (задоволення громадян послугами, що надаються органами місцевого самоврядування); більше демократії (активніша участь громадян у прийнятті рішень); посилення солідарності та ідентичності (взаємодопомога між громадянами та їх зв'язок з муніципалітетом); вища ефективність (економія місцевих бюджетів); більша результативність (покращення якості надання місцевих послуг)[1].

Такий підхід навіть був закріплений у назві документа одного з районів Берліна, що запровадив бюджет участі, — «Ліхтенберг на шляху до громадянського муніципалітету», який передбачав цілісний розвиток цього району столиці, інтеграцію різних інструментів сучасної демократії та механізмів участі, у тому числі бюджет участі[2].

Прихильники ідеї муніципалітету громадян пішли далі положень Нового державного управління, стверджуючи, що громадяни — це не просто користувачі, тому мають брати участь у продукуванні публічних послуг на добровільній основі. В обмін на це громадяни отримають нові можливості участі у консультаціях з органами місцевої влади.

Однак масштабна програма міської регенерації «Соціальне місто» *(Soziale Stadf),* започаткована урядом соціал-демократа Г. Шредера наприкінці 1990-х років, майже не вплинула на процес становлення бюджету участі в Німеччині. При тому, що одним з основних завдань цієї програми була підтримка тісного співробітництва між представниками органів

[1] *Bogumil J., Holtkamp L., Schwarz G.* Das Reformmodell Bürgerkommune: Leistungen – Grenzen – Perspektiven. Auflage: Edition sigma, 2003. 95 s.
[2] *Bezirksamt* Berlin-Lichtenberg. Konzeption zur Gemeinwesenentwicklung auf dem Weg zur Bürgerkommune. Berlin, 2005. 120 s.

публічної влади, підприємцями та членами громадянського суспільства у відсталих районах.

Інші теоретичні концепції вплинули на формування моделі бюджету участі у Німеччині більш опосередковано: мережі урядування, створення місцевих громадських організацій і соціального капіталу. Концепція мереж урядування добре пояснює вплив бюджету участі на процес прийняття рішень. Ідея розробки політичних рішень у співробітництві між політиками та соціальними групами, особливо на місцевому рівні, досить поширена переважно у корпоративістських демократіях[1]. У свою чергу, її критики вказують на такі її очевидні недоліки, як клієнтизм та клановість[2]. Хоча бюджет участі вважається «однією з найновіших і найвідоміших інновацій у сфері спільного урядування»[3], німецькі проекти важко віднести до прикладів спільного урядування, оскільки процес прийняття рішень залишається переважно в руках органів місцевої влади, що близьке до ідей спільного чи мережевого урядування.

Ідея створення місцевих громадських організацій *(community organizing)* наполягає на змінах у соціальній та економічній структурі муніципалітету шляхом інституціоналізації спілки громадських організацій на місцевому рівні. Громадяни повинні бути уповноважені на відповідні організаційні дії та мати навички вирішення проблем та врегулювання конфліктів[4]. Ця концепція допомагає пояснити механізми створення і діяльності фондів районів, за допомогою

---

[1] *Grote J., Gbikpi B.* Participatory governance. Political and societal implications. Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2002. 275 p.
[2] *Levi M.* Social and unsocial capital // Politics and Society. 1996. Vol. 24. № 1. P. 45–55.
[3] *Geißel B.* Wozu Demokratisierung der Demokratie? Kriterien zur Bewertung partizipativer Arrangements // Vetter A. Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Wiesbaden, 2008. S. 57.
[4] *Schutz A., Sandy M. G.* Collective action for social change: An introduction to community organizing. New York: Palgrave Macmillan, 2011. 300 p.

яких мешканці реалізують власні проекти та вирішують спільні проблеми.

Нарешті, концепція соціального капіталу Р. Патнема стосується, зокрема, розвитку соціального капіталу в результаті взаємодії між різними соціальними акторами. Завдяки обговоренню спільних проблем відбувається комунікація між індивідами чи групами, які зазвичай не досить активно спілкуються між собою, що зміцнює довіру між ними.

Втілення на практиці бюджету участі у Німеччині стало можливим у результаті посилення тенденції до впровадження учасницької демократії на місцевому рівні. Вона передбачає надання громадянам більше можливостей у вирішенні місцевих проблем на власний розсуд. З 1990-х років у країні були запроваджені такі процедури, як місцевий референдум, прямі вибори мера, звітування перед громадянами тощо[1]. Коли стало очевидним, що обмеження на участь в обговоренні бюджетних питань стають дедалі більшою перепоною на шляху цих нових процедур, то з'явилася вимога про зняття табу із цих проблем[2].

У ході адміністративної модернізації деякі муніципалітети на півдні Німеччини першими використали окремі інструменти бюджету участі. Ідея бюджету участі набула популярності, коли нею зацікавилися недержавні організації, такі, як впливове об'єднання органів місцевої влади *Kommunale Gemeinschaftsstelle*, фонди Бертельсманна, Ганса Беклера та Конфедерація профспілок Німеччини. У 1998 році вони створили мережу «Муніципалітети майбутнього» для підтримки територіальних громад, які прагнули реформ для обміну іде-

[1] *Wollmann H.* Local government modernization in Germany: Between incrementalism and reform waves // Public Administration. 2000. Vol. 78. № 4. P. 915–936.

[2] *Brangsch P., Brangsch L.* Weshalb? Wieso? Warum? Argumente für den Bürgerhaushalt. URL: http://www.kommunalpolitik-berlin.de/pdf/IH_kpf_Buergerh.pdf (дата звернення: 01.10.2017).

ями, досвідом і для взаємного навчання[1]. В її рамках до 2002 року понад 120 муніципалітетів працювали над 15 напрямами адміністративної реформи, в тому числі й щодо впровадження бюджету участі.

Завдяки співробітництву з фондом Бертельсманна міністром внутрішніх справ федеральної землі Північний Рейн-Вестфалія в 2000–2004 роках був реалізований наймасштабніший проект бюджету участі, в якому взяли участь шість муніципалітетів[2]. Останні за роки проведення експерименту отримали корисний досвід та запровадили низку нововведень. Однак його результати були досить скромними: після його закінчення та припинення надання зовнішньої фінансової підтримки чотири муніципалітети відмовилися від участі в експерименті. Проте у двох продовжують застосовувати цей механізм і нині, а Кельн вирішив запозичити цей досвід.

Під впливом ідей учасницької демократії з 2000 року в столиці країни — Берліні та його районах розпочалися дискусії щодо впровадження бюджету участі. В 2002 році була створена робоча група «Бюджет участі Берліна», до складу якої увійшли урбаністи, громадські активісти та науковці для розробки концепції публічного бюджетування для столиці та її районів[3]. У свою чергу, деякі фонди політичних партій та федеральні фонди з політичної освіти надали зовнішню підтримку. Зазначимо, що цей експеримент впроваджувався у досить сприятливих умовах, оскільки уже з 1994 року в столиці використовувалися нові методи бюджетного обліку як

[1] *Der* Bürgerhaushalt – Ein Handbuch für die Praxis. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2002. 120 s.
[2] *Kommunaler* Bürgerhaushalt. Ein Leitfaden für die Praxis. URL: http://www.buergerhaushalt.org/wp-content/uploads/2007/08/bhh_leitfaden.pdf (дата звернення: 01.10.2017).
[3] *Herzberg C.* Berliner Bürgerinnen und Bürger beraten über den Haushalt – Berlin-Mitte als Modell? Bericht für die Bundeszentrale für politische Bildung, 2004. 244 p.

основний елемент адміністративної реформи[1]. З 2004 року уряд Берліна розробив додатковий, орієнтований на конкретні результати бюджет. Після низки невдалих пілотних проектів у 2006 році в столичних районах Ліхтенберзі та Марцан-Хеллерсдорфі були запущені бюджети участі, які на сьогодні є найкращими прикладами для наслідування у сфері бюджету участі.

Відзначимо, що приклади реалізації бюджету участі можна знайти по всій Німеччині. Вони реалізуються різними акторами: багато з них ініціюються зверху мерами, місцевими політиками чи чиновниками з адміністрації, інші є результатом організації самих громадян. Так, у Пфорцхаймі громадяни сформували свій список безпартійних кандидатів «Громадський бюджет участі» для участі в місцевих виборах 2004 року і пройшли до ради, отримавши 4,3% голосів.

Найбільш успішним є поєднання цих двох підходів, як це сталося в Грос-Умштадті та берлінському районі Марцан-Хеллерсдорфі. Кількість муніципалітетів, в яких обговорюється можливість впровадження бюджету участі або ж він реалізований на практиці, протягом останніх років зросла. Так, у березні 2010 року понад 140 німецьких муніципалітетів, тобто близько 1%, приєдналися до цієї ініціативи[2]. Найактивніше це відбувається в Північній Рейн-Вестфалії (понад 30 проектів) та Берліні/Бранденбурзі (близько 20 проектів).

У 2011 році близько 207 муніципалітетів Німеччини практикували бюджет участі[3]. Впровадження бюджету участі зумовлене також дедалі гострішою кризою місцевих бюдже-

[1] *Fock A.* Die Berliner Verwaltungsorganisationsreform. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2004. 274 s.
[2] *Rieck S.* Bürgerhaushalte in Deutschland ein Überblick. Zweiter Statusbericht. URL: http://www.buergerhaushalt.org/wp-content/uploads/2009/07/2statusbericht-burgerhaushalte-in-deutschland-1juli-2009.pdf (дата звернення: 01.10.2017).
[3] *Bundeszentrale* für Politische Bildung // Servicestelle Kommunen in der Einen Welt. Berlin, 2011. 124 s.

тів, тому низка муніципалітетів використовують його для легітимації політики жорсткої економії, яка іноді досить гостро критикується через помилковість такого підходу до вирішення економічних проблем на місцях. Бюджет участі дав позитивні результати у відносно невеликій кількості міст: Боні, Грос-Умштадті, Кельні, Потсдамі, Гульдені та двох районах Берліна — Ліхтенберзі та Марцан-Хеллесдорфі[1].

Нині лише дві з шести європейських моделей бюджету участі, виділених Я. Сінтомером, реалізовані у Німеччині.

1) Консультації з публічних фінансів. Процедура цієї моделі стандартизована: інформація, консультація та підзвітність. Зазвичай бюджет участі відкритий для всіх мешканців. Він спрямований або на оцінку публічних послуг та інститутів, або на збалансування бюджету. Муніципальна адміністрація визначає порядок денний та методологію. При цьому процедурна автономія громадянського суспільства відносно слабка. Ця модель досить поширена у Німеччині (Гульдені, Рейнштеттені, Емсдеттені) [2].

2) Наближення участі. Ця модель частково схожа на чисте консультування з публічних фінансів. Вона включає більші частини місцевого бюджету як інвестиції на рівні районів та стратегічне планування на рівні міста. Райони інтегровані у процес обговорення. Рівень офіційної інтеграції громадянського суспільства та якість дорадницьких процедур у цій моделі є вищою, ніж у консультативній. Ця модель реалізована у берлінських районах Ліхтенберзі та Марцан-Хеллесдорфі.

Законодавством Німеччини передбачено чотири основних шляхи участі громадян у ході прийняття рішень про місцевий бюджет: отримання кращої інформації про бюджет, підвищення прозорості бюджетних процедур, посилення підзвіт-

[1] *Franzke J., Kleger H.* Kommunale Bürgerhaushalte. Potentiale, Chancen und Grenzen. Berlin: Edition Sigma, 2010. 146 s.

[2] *Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A.* Der Bürgerhaushalt in Europa – eine realistische Utopie? Zwischen partizipativer Demokratie. Frankfurt a. M.: Verwaltungsmodernisierung und sozialer Gerechtigkeit, 2010. 254 s.

ності депутатів та чиновників з питань бюджету та удосконалення процедури прийняття бюджетних рішень[1].

1. Краще та своєчасне інформування громадян про фінансову ситуацію органу місцевого самоврядування є, безперечно, однією з передумов впровадження бюджету участі. Цей процес може покращити розуміння громадянами своїх потреб у рамках бюджетної політики муніципалітету, а у фінансово складні часи навіть переконати їх у необхідності скорочення бюджетних видатків. Чиновники та члени місцевої ради значною мірою відповідальні за якість і доступність бюджетної інформації, так само, як і ЗМІ. Зі свого боку, громадяни та їх організації можуть більш наполегливо домагатися своєчасного інформування про фінансові справи муніципалітету.

2. Більша прозорість бюджету передбачає насамперед його зрозумілість для широкого загалу, оскільки у специфічних термінах фінансових документів здатні розібратися лише чиновники та депутати. Тобто краще інформування громадян про бюджетні справи до певної міри сприяє підвищенню прозорості у сфері місцевих фінансів. «Читабельність» бюджету робить його легким для розуміння громадянами, які самостійно можуть оцінити результативність використання місцевих фінансів. Більша прозорість бюджету може також змінити поведінку членів ради: оскільки бюджетні питання стають більш публічними і дають їм змогу швидше реагувати на потреби виборців. Тому перехід до більш прозорого бюджету є одним із найперших завдань для місцевих чиновників, що вимагає ресурсів та використання нових методів роботи з фінансовими ресурсами.

3. Посилення підзвітності депутатів та чиновників з бюджетних питань. Тут громадяни виступають як консультанти при розгляді бюджету, що не дає їм жодного права на

[1] *Ebandon C., Franklin A.* Searching for a role for citizens in the budget process // Public Budgeting & Finance. 2004. Vol. 24. № 1. P. 32–49.

прийняття якогось остаточного рішення. Водночас члени ради мають пояснити свої рішення громадянам, що приносить більшу підзвітність у бюджетний процес. Таким чином, бюджет участі містить елементи кооперативної місцевої демократії.

4. Удосконалення процедури прийняття бюджетних рішень повинно відбуватися у напрямі збільшення ролі громадян при розподілі бюджетних надходжень. Законодавчі передумови для такої радикальної зміни в Німеччині все ще відсутні. Один із варіантів полягає у тому, щоб виносити пропозиції, отримані в рамках бюджету участі, на місцевий референдум, рішення якого будуть обов'язковими для членів місцевої ради. Інакше кажучи, бюджет участі стане одним з елементів прямої місцевої демократії.

Отже, перші обговорення можливості впровадження бюджету участі в Німеччині розпочалися в 1990-х роках у зв'язку із популяризацією ідей демократії участі, реформуванням місцевого самоврядування і формуванням концепції муніципалітету громадян. З-поміж шести моделей бюджету участі, поширених на Європейському континенті, для Німеччини найбільш характерними є консультації з публічних фінансів та наближення участі. Перспективи подальшого поширення такого досвіду в країні пов'язані з отриманням громадянами якіснішої інформації про бюджет, підвищенням прозорості бюджетних процедур, посиленням підзвітності депутатів та чиновників з питань бюджету, вдосконаленням процедури прийняття бюджетних рішень.

У берлінському районі Ліхтенберг бюджет участі було започатковано в 2005 році, і його реалізація супроводжується постійним процесом навчання з багатьма інституційними й процедурними інноваціями, демонструючи тенденцію нисхідного підходу як першого кроку до інтенсивного залучення громадянського суспільства до процесу бюджету участі. Успішність його впровадження зацікавила багатьох місце-

вих та іноземних дослідників[1], перетворивши на своєрідний зразок для наслідування іншими німецькими муніципалітетами[2].

В Ліхтенберзі, розташованому на сході столиці, проживають понад 268 тис. мешканців, а в ході адміністративно-територіальної реформи 2001 року до нього був приєднаний сусідній район — Хоеншонхаузен.

Берлін — це не тільки столиця Німеччини, а й центр землі та унітарний муніципалітет. Особливістю самоврядування у містах-землях (Берлін, Бремен, Гамбург) є те, що обраний мешканцями представницький орган формує свій колегіальний виконавчий орган — магістрат або сенат, що складається з бургомістра і почесних членів, які працюють на громадських засадах. Крім того, Берлін поділено на адміністративні райони, які є автономними одиницями, але не мають юридичного статусу згідно з конституційним принципом місцевої автономії (ст. 28 Основного Закону Німеччини: «В землях, округах і громадах народ повинен мати представництво, створене загальними, прямими, вільними, рівними і таємними виборами»). Іншими словами, на відміну від більшості німецьких муніципалітетів Берлін-Ліхтенберг не може визначати свій бюджет і не має права піднімати податки або брати кредити. До його компетенції належить право самостійного найму персоналу та визначення внутрішньої структури своїх органів управління.

У Берліні державна і муніципальна діяльність не розмежовуються, тому державні завдання і завдання самоврядування розподіляються між центральними органами управління (центральна адміністрація) та районними адміністраціями згідно з принципом доцільності (субсидіарності).

---

[1] *Weise S.* Bürgerhaushalt in Berlin. Das Bürgerhaushaltsprojekt des Bezirkes Lichtenberg. Hamburg: Region-Nation-Europa, 2006. 210 s.

[2] *Klages H., Daramus C.* Bürgerhaushalt Berlin-Lichtenberg, Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer // Speyerer Forschungsberichte. 2007. № 249. 68 s.

Законодавча влада у Берліні здійснюється Міською радою уповноважених — Ландстагом, що складається зі 169 депутатів під керівництвом президента. Центральним урядом Берліна як землі й міста є Сенат, котрий очолює бургомістр, обраний парламентом землі, який одночасно є головою міста та членом Бундесрату.

До складу центральної адміністрації входять управління Сенату (внутрішніх справ, соціального забезпечення, шкіл, юстиції тощо) та підпорядковані їм центральні спеціальні органи (поліція). Кожне управління очолює сенатор, який обраний парламентом землі і який має власний апарат управління та заступника — статс-секретаря.

Центральна адміністрація займається питаннями, які мають загальноміське значення або потребують уніфікованих зусиль. Зазвичай такі завдання чітко визначені й закріплені законом. 12 районних адміністрацій виконують інші управлінські завдання, зокрема займаються місцевими соціальними питаннями, забезпеченням порядку (будівельний нагляд). Деякі завдання можуть виконуватися одним районом одразу для кількох інших заради економії коштів. Управління Сенату стежать за правильністю дій районних адміністрацій, Сенат — за законністю такої діяльності. Сенат також має право приймати загальні адміністративні приписи, що стосуються діяльності районів.

Міські райони Берліна мають два органи: районну раду, що обирається мешканцями (громадянами Німеччини та інших країн-членів ЄС, які проживають на території району), та сформовану нею районну адміністрацію — районний бургомістр та 4 муніципальних радники, які обираються на 4 роки і можуть бути відкликані у будь-який час 2/3 голосів. Районна рада визначає основні напрями політики, приймає рішення з важливих питань (бюджет, план забудови тощо) та контролює діяльність районної адміністрації. Для виконання своїх завдань вона може створювати комісії, участь у роботі

яких можуть брати як члени ради, так і громадяни, вибрані райрадою (депутати громадян). Районна адміністрація займається поточними справами та звітує перед районною радою.

У 2006 році адміністративний район Берлін-Ліхтенберг був поділений на 13 кварталів. Район характеризується співіснуванням сільських та урбанізованих центрів, що відрізняються соціально-економічними характеристиками. Прикметною особливістю Берлін-Ліхтенберга є значно вища активність громадянського суспільства порівняно з іншими районами.

Близько 85% бюджету району формується з надходжень від Сенату Берліна. Решту становлять різноманітні фіскальні надходження: плата за дозволи на будівництво, випуск ідентифікаційних посвідок, орендна плата тощо. Витрати бюджету складаються з двох частин: обов'язкової, визначеної положеннями федерального та земельного законодавства (утримання шкіл, надання соціальних послуг, житлові субсидії, громадська безпека та утримання громадських будівель) та додаткової (близько 6% загальних витрат). Саме друга частина є основою бюджету участі й може бути спрямована на виконання таких публічних завдань, як підтримка охорони здоров'я, підприємницької діяльності, розвиток спорту, озеленення вулиць, утримання дитячих майданчиків тощо.

Перші дискусії щодо бюджету участі в Берліні розпочалися в 2002 році, коли була створена робоча група «Бюджет участі Берліна», що складалася з міських планувальників, активістів руху «Порядок денний 21» та суспільствознавців. Ця група взялася за розробку моделі для Берліна та його адміністративних районів. Різні фонди німецьких політичних партій та Федеральне агентство з громадянської освіти надали зовнішню підтримку. Після того, як Сенат Берліна вирішив підтримати проект і виділити на нього 12 тис. євро, бюджет участі стартував у 2005 році. Він впроваджувався у досить

сприятливих умовах: після проведення адміністративної реформи у столиці Німеччини (в 2001 році кількість адміністративних районів скоротилася з 23 до 12 і для прискорення інтеграції Сенат Берліна надав фінансову підтримку новоствореним районам) та переходу до нової системи обрахунку та аналізу виконання бюджету в 2004 році, що дало змогу диференційовано підходити до бюджетів районів міста. Останнім було виділено одноразову виплату з бюджету землі, що дало їм змогу самостійно визначати пріоритети в окремих сферах. У Берліні з 2005 року обов'язковим стало проведення консультацій з громадянами з усіх питань, що стосуються району.

У бюджеті участі Берлін-Ліхтенберг право ініціативи належить спершу мешканцям, а вже потім — членам районної ради. Саме тому обговорення бюджету участі відбулося за два роки до початку фіскального року. Однак така процедура викликала незадоволення учасників, тому часовий інтервал згодом було зменшено до одного року.

Модель бюджету участі, обрана Берлін-Ліхтенбергом, передбачала різні механізми для врахування думки мешканців: громадські слухання, Інтернет-технології та опитування домогосподарств. Громадські слухання проводяться за досить простими правилами: кожен учасник може подавати власні та підтримувати пропозиції інших учасників. У ході таких обговорень районна адміністрація інформує учасників про хід підготовки проекту місцевого бюджету та послуги, що надавалися районом, а також збирає пропозиції громадян. На таких зустрічах заслуховувалися звіти про стан реалізації торішніх проектів. Використання можливостей Інтернет-технологій дало усім учасникам доступ до вичерпної інформації про місцевий бюджет, збір та обговорення ідей учасників бюджету участі. При цьому громадяни могли надавати свої пропозиції районній адміністрації протягом року. Остання збирала усі пропозиції, здійснювала їх попередню

оцінку, брала до уваги можливі наслідки їх реалізації для бюджету та готувала пропозиції для наступного етапу голосування та відбору. Громадяни могли голосувати за цікаві пропозиції в ході зустрічей або в Інтернеті. Що стосується опитування домогосподарств, то їх кількість постійно зростала: якщо в 2005 році було опитано 5 000, то у 2013 — уже 50 000.

Пропозиції, що отримали найбільшу підтримку, передавалися до районної ради для прийняття остаточного рішення. Районна адміністрація обраховувала остаточну вартість кожного проекту, визначала його законність та давала рекомендації щодо реалізації. На підставі такої оцінки районна рада приймала остаточне рішення про те, куди спрямувати кошти бюджету участі. У ході першого циклу бюджету участі ця процедура була удосконалена, зокрема, наприкінці року почав проводитися публічний семінар для підбиття підсумків, а з 2011 року в кожному із 13 кварталів, створених у ході децентралізаційної реформи 2007 року, проводилися щорічні зустрічі громадян.

Організація процесу бюджету участі в кварталах покладалася на відповідні центри, визначені організаціями громадянського суспільства. Навіть більше, у 2011 році був запроваджений ключовий «день голосування», який проводився у таких центрах і передбачав можливість голосувати за будь-які пропозиції, подані на зустрічах громадян у кварталах. З 2011 року проекти, що входили до компетенції Сенату, також могли ставитися на голосування, після чого вони передавалися до ради. Такий крок став відповіддю на критику з боку деяких учасників, оскільки багато ідей, особливо з інфраструктурних питань, не могли розглядатися в рамках адміністративного району. Подальші зміни стосувалися присвоєння власного номера кожній пропозиції, що робило процедуру прозорішою і доступнішою, давало змогу відстежити долю кожної ініціативи.

Однак інші нововведення зазнали поразки. Наприклад, так звані «точки збереження», впроваджені в 2010 році, які давали учасникам можливість вибирати дешевший проект для економії коштів, що спрямовувалися на реалізацію інших. Не досить вдалим виявилося і створення команди редакторів з 10 осіб, обраних громадянами, які аналізували, об'єднували схожі пропозиції й готували попередній звіт для загального обговорення. На думку деяких учасників, здійснена редакторами модифікація ініціатив радикально змінювала їх суть і не відповідала меті, яку переслідували ініціатори.

Впровадження фондів кварталів стало одним з найвдаліших нововведень у рамках бюджету участі. Кожен із 13 кварталів Берлін-Ліхтенберга отримував бюджет 5 тис. євро на рік. Мешканці, організації кварталу чи ініціативні групи могли подаватися на отримання фінансової допомоги розміром до 1 тис. євро на такі проекти, як районні чи вуличні фестивалі, облаштування майданчиків, тротуарів, вулиць, фасадів будинків, надання самопомочі тощо. Журі громадян, до якого обиралася одна особа від 1 тис. мешканців, вирішувало долю таких проектів. При цьому 60% добровільних членів журі обиралися жеребкуванням серед мешканців, а решта 40% представляли громадські організації, ініціативні групи, місцевих підприємців, шкільні чи батьківські комітети. У 2010 році з фондів кварталів було профінансовано близько 120 проектів, у тому числі озеленення парків.

Що стосується структури управлінських органів бюджету участі, то в ході першого циклу в 2005-2006 роках команда ініціаторів (керівний комітет) діяла як внутрішній координаційний орган в рамках адміністрації району, включаючи директорів контрольного управління, кадрового /фінансового управління та начальника управління з охорони довкілля. Проектна команда була центральним органом, що приймав рішення, а його члени були членами районної ради та районної адміністрації (мер району та два радники району), пред-

ставниками різноманітних соціальних груп району (молоді, пенсіонерів, мігрантів, жінок).

Із завершенням пілотного проекту в 2006 році та формальним включенням бюджету участі до завдань районної адміністрації структура керівних органів змінилася. Так, у рамках контрольного та кадрового/фінансового управлінь було створено координаційну раду, оскільки керівники цих управлінь входили до групи керівництва проектом. Завдання керівного комітету та проектної команди було покладено на моніторинговий комітет *(Begleitgremium)*, що складався з радників району, членів районної ради та районної адміністрації, квартальних центрів, мешканців і/або представників громадянського суспільства. Він відповідав за концептуальне покращення процедури бюджету участі та взаємодію з районною радою та районною адміністрацією повинен був оцінювати процес, пропонувати зміни і/або покращення, розробляти порядок денний для адміністрації району і відповідав за прийняття бюджету участі та його реалізацію в наступному році.

Особливий підхід до бюджету участі у Берлін-Ліхтенберзі був розроблений у ході інтенсивного процесу обговорення в 2004-2005 роках між двома основними акторами проекту: районною радою та районною адміністрацією. По-перше, вони узгодили і прийняли керівні цілі для майбутнього розвитку району, що передбачали підтримку сім'ї та дитинства, створення рівних можливостей для усіх мешканців та реалізацію адміністративної реформи. Вся діяльність з підтримки громади району (планування надання соціальних послуг і соціального захисту, планування поліпшення здоров'я мешканців та розвиток міста) була закріплена у програмному документі «Ліхтенберг на шляху до громадянського муніципалітету», прийнятого районною радою в 2005 році. По-друге, відповідні зміни було внесено до нормативно-правових актів району, які передбачали активнішу участь громадськості у

процесі прийняття рішень. Це вимагало прозорішої діяльності районної адміністрації (насамперед у сфері публічних витрат) та її орієнтації на задоволення потреб мешканців району. Районна рада повинна була визначити цілі розвитку громади і підтримати самоорганізацію громадян у районах та кварталах, створити нові міжвідомчі організаційні структури.

Завдяки цьому модель бюджету участі в Берліні-Ліхтенберзі характеризувалася консенсусом, реалістичністю, децентралізацією, включеністю та підзвітністю. Консенсус проявився у тому, що усі депутатські групи в райраді заявили про готовність до співробітництва та надання постійної підтримки проекту. Особливу роль при цьому відіграла позиція мера району з партії «Ліві» та підтримка інших лідерів ради та посадових осіб районної адміністрації.

Члени районної ради усвідомлювали, що обговорення широкого кола питань у рамках бюджету участі району так чи інакше стосуватиметься проблем, які неможливо вирішити у контексті районного бюджету, що може породити недовіру і розчарування серед учасників процесу. Тому з самого початку було прийнято рішення, що обговорюватимуться лише ті пропозиції, які реально реалізувати на рівні району. Хоча на такі справи виділялося лише 6% усього бюджету району, однак з часом завдяки впровадженню квартальних фондів та обговоренню дворічних будівельних проектів спроможності бюджету участі були значно розширені.

Децентралізаційний підхід дав змогу застосовувати бюджет участі у Берліні-Ліхтентберзі як до району загалом, так і до його кварталів, що вплинуло на його суть та організаційну форму. Як уже зазначалося, було створено нові міжвідомчі та децентралізовані структури районної адміністрації та розроблено відповідні механізми на рівні кварталів.

Розробники моделі бюджету участі в Берліні-Ліхтенберзі вирішили орієнтуватися на максимально можливе коло учас-

ників, встановивши найнижчий поріг участі для включення у процес неорганізованих громадян, незалежно від їх віку, статі, стану здоров'я, місця роботи та походження. Це особливо стосувалося таких цільових соціальних груп, як сім'ї, молодь і мігранти, яких у районі проживає близько 14%, для них було організована участь он-лайн і забезпечено вільний доступ до онлайн діалогу в місцевих бібліотеках.

Читабельний та прозорий бюджет видається у вигляді щорічного звіту, в якому районна рада звітує перед громадянами про те, як вона врахувала пропозиції, отримані в ході громадських слухань та через Інтернет. Така регулярна підзвітність не лише зміцнює довіру громадян до органів публічної влади, а й стимулює їх подальшу активність у вирішенні місцевих проблем.

Отже, Берлін-Ліхтенберг є одним з небагатьох прикладів успішної реалізації бюджету участі у Німеччині. Його успіх значною мірою був зумовлений сприятливими умовами (реформований управлінський апарат, впровадження нової системи аналізу бюджетних видатків) та готовністю постійно удосконалювати процес взаємодії з мешканцями («день голосування», чіткий облік усіх поданих ініціатив, фонди кварталів). У результаті особливостями моделі бюджету участі в Берліні-Ліхтенберзі є консенсус, реалістичність проектів, децентралізація, включеність та підзвітність[1].

Що стосується подальших перспектив розвитку бюджету участі у Німеччині, то якщо до середини 2000-х років така взаємодія між громадянами й органами публічної влади зводилася до вибіркового врахування потреб споживачів публічних послуг, то останнім часом дедалі більше проявляється тенденція до тіснішої взаємодії між ними, що позитивно впливає на демократичні інститути та легітимність владних

[1] *Іщейкін К. Є.* Особливості моделі бюджету участі в Берлін-Ліхтенберзі // S.P.A.C.E. 2017. № 5. С.16–19. URL: http://www.space.nuoua.od.ua/v5_2017/6.pdf (дата звернення: 12.09.2017).

органів. Тенденція до наближення демократії найбільш яскраво спостерігається у Кельні, в якому проживають близько 1 млн осіб. Це місто отримало різноманітні міжнародні відзнаки та визнання з боку ООН за свою процедуру прийняття бюджету участі з використанням Інтернет-технологій. За результатами дискусій у віртуальній реальності та на зустрічах громадян на обрані проекти було виділено близько 8 млн євро, при тому, що річний бюджет міста становить близько 3 млрд євро. Але жоден із цих проектів не брався за вирішення проблем на загальноміському рівні, лише на районному. Очевидно, що покращення умов життя навіть на районному рівні є важливим, але масштабна реформа, спрямована на посилення демократичних інститутів участі, не повинна ним обмежуватися.

Порівнюючи німецький досвід з європейським, можна виділити три передумови успішної реалізації такого інструмента демократії участі, як бюджет участі. По-перше, необхідно створити гарні умови для обговорення та дискусій. На практиці це означає роботу в малих групах, які зустрічаються кілька разів для прийняття виважених рішень, що враховують потреби мешканців. По-друге, органи публічної влади мають бути готовими до взаємодії із громадянами. Як засвідчив досвід німецьких муніципалітетів, багато чиновників виявилися неготовими працювати з пропозиціями населення щодо покращення публічних послуг. Якби вони одразу взялися за вивчення потреб громадян, їх ставлення до змісту і якості публічних послуг, то вони б набагато швидше отримали користь від зворотнього зв'язку в рамках процесу бюджету участі. По-третє, участь не повинна обмежуватися лише проблемами району. Для успішного впровадження учасницьких практик слід розширювати географічні рамки бюджетів участі й виносити на обговорення більш складні питання, які можна вирішити на загальноміському рівні. Останній пункт є основною проблемою для бюджету участі в Німеччині. Але

навіть в інших країнах Європи немає певності, що основні проблеми, які турбують мешканців, можна вирішити у рамках процедури бюджету участі. Тим не менше варто докладати зусиль до подальшого удосконалення механізмів участі, які можуть сприяти адміністративній реформі й підвищенню ефективності діяльності органів публічної влади, що може нівелювати необхідність приватизації публічних послуг.

5.4. Експерименти з бюджетом участі у Польщі та Словаччині

На думку деяких дослідників, реалізувати модель Порту-Алегрі у більшості країн Центрально-Східної Європи особливо складно, оскільки вона передбачає наявність політично активного населення і політиків, готових делегувати йому значні повноваження щодо прийняття рішень[1]. Зважаючи на відносну слабкість громадянського суспільства в країнах регіону, доцільно починати запровадження бюджетів участі у цьому регіоні з непрямої (рекомендаційної) участі громадян та консультацій щодо розподілу публічних фінансів (оскільки саме ці моделі передбачають участь місцевих чиновників, що робить увесь процес менш небезпечним для виборних посадових осіб та чиновників).

Водночас можна стверджувати, що через очевидну слабкість громадянського суспільства в країнах Центрально-Східної Європи бюджет участі можна розглядати як зрозумілий спеціалізований інструмент розвитку громадянського суспільства. Оскільки рішення щодо розподілу бюджету передбачають визначення чітких і конкретних цілей обговорення, то обговорення передбачає чітко окреслені можливості для організацій громадянського суспільства висловлювати свою думку на місцевому рівні. Крім того, бюджет участі може

[1] *Krenjova J., Raudla R.* Participatory budgeting at the local level: Challenges and opportunities for new democracies // Halduskultuur – Administrative Culture. 2013. Vol. 14. № 1. P. 18–46.

сприяти удосконаленню лідерських навичок очільників органів місцевого самоврядування щодо застосування механізмів участі громадян. Аналогічно і для місцевих жителів процедури громадського бюджету можуть стати школою громадянської освіти, що дає практичні навички з реалізації права голосу і права вибору при вирішенні питань місцевого значення, як це відбувалось у Латинській Америці.

Вперше у **Польщі** окремі складові бюджету участі були запроваджені в 2003-2005 роках у Полоцьку за підтримки міської ради, корпорації PKN Orlen, що є найбільшим працедавцем у місті, та Фонду грантів Полоцька, створеного за підтримки ООН, до якого місцеві неурядові організації подавалися на фінансування власних проектів. У 2011 році бюджет участі запровадив Сопот, досвід якого сприяв поширенню цього інструмента активізації громадянського суспільства серед низки муніципалітетів країни. Так, у 2012 році до експерименту з бюджетом участі вдалися Бидгощ, Познань, Тарнув, Зелена Гура, а станом на 2014 рік таких міст у Польщі налічувалося близько 90[1].

Популярність такої моделі взаємодії між громадянами та органами публічної влади у Польщі зумовлена кількома чинниками[2]. По-перше, активізацією громадян та зростанням впливовості формальних і неформальних суспільних рухів, що прагнуть збільшити вплив мешканців на рішення, які приймаються органами місцевої влади і які повинні орієнтуватися насамперед на задоволення потреб та інтересів членів громади.

По-друге, із зростанням зацікавленості політичних партій бюджетом участі обіцянку впровадити його часто дають як провладні, так і опозиційні сили для мобілізації своїх прихильників на виборах. За таких умов важливе залучення

[1] *Szaranowicz-Kusz M.* Participatory budgeting in Poland // Infos. Zagadnienia społeczno-gospodarcze. 2016. № 1 (205). 21 stycznia. S. 2.
[2] *Kraszewski D., Mojkowski K.* Budżet obywatelski w Polsce. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego, 2014. S. 4–5.

мешканців до процесу моніторингу підготовки, реалізації та оцінки бюджету участі, позаяк у протилежному випадку він може виявитися ще однією нереалізованою передвиборчою обіцянкою.

По-третє, впровадження бюджету участі має позитивні наслідки для функціонування громади. Його впровадження зумовлює появу низки переваг, зокрема щодо зростання обізнаності мешканців з особливостями бюджетної системи муніципалітету, їх згуртування навколо найважливіших питань, краще усвідомлення ними інтересів оточення, а також підвищення рівня довіри до влади.

Крім того, виникає певна конкуренція з іншими муніципалітетами. Значна популярність бюджету участі і його мобілізаційний потенціал у виборчих кампаніях змушують очільників органів виконавчої влади конкурувати між собою за висунення і реалізацію цієї ініціативи[1].

На думку дослідника європейського досвіду механізмів бюджету участі, французького вченого Я. Сінтомера, який виділив шість моделей залежно від способу реалізації дорадчого процесу, в Польщі представлена шоста модель консультації з публічних фінансів (іншими є модель Порту-Алегрі, адаптована для Європи; участь організованих інтересів; фонди громад на місцевому і міському рівнях; узгодження публічних і приватних інтересів та наближення участі)[2]. Ця модель перебуває під значним впливом учасницьких тенденцій, що характерні для методів Нового державного управління і цікава з огляду на те, що є частиною загальної тенденції до модернізації місцевої бюрократії, навіть якщо взаємодія з громадянами зводиться до однієї-двох зустрічей в рік, які можуть і не мати особливого впливу. Більше того, активізація взаємодії з грома-

[1] *Іщейкін К. Є.* Польський досвід впровадження бюджету участі // Гілея. 2017. Вип. 126. С.495–497.
[2] *Sintomer I., Herzberg C., Rocke A.* Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges // International Journal of Urban and Regional Research. 2008. Vol. 32. № 1. P. 164–178.

дянами є однією зі складових адміністративної реформи, яка безпосередньо не спрямована на вирішення соціальних проблем та посилення демократичної легітимності.

Формування саме такої моделі бюджету участі у Польщі зумовлене насамперед системою місцевого самоврядування та законодавчою базою. В Польщі функціонує трьохрівнева структура місцевого самоврядування: на рівні ґмін вирішуються питання місцевого значення; на рівні повітів розглядаються справи, що виходять за межі компетенції ґміни; на рівні воєводства органи публічної влади представляють уряд у відповідному регіоні та уповноважені на здійснення контрольно-наглядових повноважень щодо ґмін і повітів.

Згідно зі ст. 164 Конституції Республіки Польща основною одиницею територіального самоврядування є ґміна, яка виконує всі завдання територіального самоврядування, не закріплені за іншими одиницями територіального самоврядування. Вона має статус юридичної особи і виконує публічні завдання від свого імені і під власну відповідальність. До обов'язків ґміни належать усі публічні справи місцевого значення, зокрема ті, що стосуються місцевого господарства, освіти, культури, комунальних послуг, охорони здоров'я, громадського порядку та ін.

Представницьку і контрольну функцію здійснює рада ґміни. Виконавчу владу в сільській ґміні здійснює війт, у міській, сільсько-міській — бурмістр, у міській, де проживають понад 200 тис. осіб, або у ґміні з правами повіту — президент. Згідно із законом від 20 червня 2002 року ці особи обираються на прямих виборах.

Правовою підставою для впровадження бюджету участі є ст. 5а закону «Про ґмінне самоврядування» від 8 березня 1990 року, згідно з якою у випадках, передбачених Законом, а також при важливості питання для ґміни на території останньої проводяться консультації з жителями ґміни. При

цьому правила і порядок проведення консультацій з жителями ґміни визначаються рішенням ради ґміни.

Однак тут варто зазначити, що бюджет участі не тотожний консультаціям з громадськістю, які в принципі не є обов'язковими для органів місцевої влади. Якщо йдеться саме про бюджет участі, то мешканці повинні мати гарантії, що їх побажання будуть враховані, а обрані ними проекти — профінансовані. Тобто рішення, прийняті у ході процесу обговорень і дискусій, повинні мати обов'язковий характер для органу місцевого самоврядування. Однак таке побажання неможливо реалізувати на практиці, оскільки у членів громади немає жодних правових механізмів примусу або покарання депутатів чи чиновників за невиконання проектів, обраних за процедурою бюджету участі. Єдиною санкцією, яку можуть застосувати мешканці до політків за ігнорування їх вибору в ході бюджету участі, є відмова голосувати за конкретну політичну силу на наступних місцевих виборах або організація місцевого референдуму для розпуску ради. Однак поки що випадків невиконання проектів, обраних мешканцями у Польщі, не зафіксовано.

У цій ситуації особливе значення має зміст процедур, що регулюють реалізацію бюджету участі. Якщо вони дають представникам органу місцевого самоврядування можливість внести зміни у рішення чи проекти, обрані мешканцями, а воля громадян розглядається виключно як побажання, а не керівництво до дії, в ході остаточного схвалення бюджету, то ймовірність швидкої відмови мешканців від цього інструмента взаємодії з органом публічної влади значно зростає, про що свідчить негативний досвід міст Північної Італії.

Зазначимо, що побудова процесу бюджету участі на принципах, аналогічних консультаціям з громадськістю, породжує одну небезпечну проблему. Вона стосується переліку уповноважених осіб для участі в обговоренні питань, пов'язаних з бюджетними витратами, точніше суб'єктів, що

беруть участь у консультаціях. Більшість процедур, за якими здійснюється обговорення пропозицій громадян у рамках бюджету участі, прийнятих у Польщі, містить положення, які визначають коло осіб, що можуть брати участь у дискусіях та голосуванні. Зазвичай вони передбачають проживання на території даної громади, повну правоздатність та віковий ценз — старше 18 років. Водночас аналіз рішень адміністративних судів вказує на недосконалість такого підходу, оскільки органи влади ґміни не мають законних підстав визначати перелік осіб, які мають право брати участь у консультаціях. Таке рішення було прийняте 29 квітня 2011 року Воєводським адміністративним судом у Вроцлаві *(sygn. akt III SA/Wr 20/11)*. Обґрунтовуючи свій висновок, суд зазначив, що компетенція органу ґміни, визначена у ст. 5а закону «Про ґмінне самоврядування», не охоплює визначення прав суб'єктів для участі у консультаціях: «Важливим є те, що коло осіб, які мають право брати участь у громадських консультаціях, було визначене самим законодавцем. Ними є мешканці ґміни чи особи, які постійно проживають на її території. Поняття мешканця не є тотожним поняттю особи, яка має активне виборче право. Факт позбавлення публічних прав, виборчих прав або недієздатність мешканця ґміни не тотожні позбавленню його права участі в консультаціях». Також Воєводський адміністративний суд в Опіллі у рішенні від 12 червня 2006 року *(sygn. akt II SA/Op 207/06)* відзначив, що «рада не має законодавчого права звужувати коло осіб, які мають право брати участь у консультаціях, до тих, хто має активне виборче право».

Вищий адміністративний суд у рішенні від 26 липня 2002 року зазначив, що правила і процедура проведення консультації не містить визначення прав суб'єктів, які приймають рішення про право особи на участь у консультаціях. Усі є рівними перед законом і усі мають право на рівне ставлення з боку органів публічної влади, а обмеження конституційних

прав і свобод може встановлюватися лише законом: «Обмеження користування конституційними свободами і правами можуть встановлюватися тільки в законі і тільки в тому випадку, коли вони необхідні в демократичній державі для її безпеки або громадського порядку або для охорони навколишнього середовища, здоров'я та суспільної моральності або свобод і прав інших осіб. Ці обмеження не можуть суперечити суті свобод і прав» (ст. 31 Конституції Республіки Польща). Відповідно зведення переліку осіб, які мають право брати участь у консультаціях, тільки до тих, хто має активне виборче право, є порушенням зазначених конституційних принципів.

Для Польщі характерна реалізація проектів, обраних у ході процесу бюджету участі, насамперед рішенням рад ґмін, і значно рідше — указами органів виконавчої влади. З точки зору ідеї бюджету участі, найкращим є саме перший варіант. Це стосується насамперед тих ситуацій, коли рада ґміни перебуває у конфлікті з органом виконавчої влади, який, очевидно, перешкоджає ефективній взаємодії між громадянами та органами публічної влади, у тому числі у рамках бюджету участі. Він є інструментом розбудови довіри мешканців як до органів місцевого самоврядування, так і до членів громади, що є суттю функціонування самоврядної спільноти. Якщо ж обрані мешканцями проекти бюджету участі не реалізуються муніципалітетом, то це ослаблює рівень довіри громадян та перешкоджає їх повному залученню до процесів дорадництва.

Зауважимо, що якщо бюджет участі приймається рішенням війта, бурмістра або президента, в той час як рада ґміни має свою думку щодо бюджетних витрат, то вона всупереч їхній позиції може не розглядати пропозиції мешканців. Якщо ж має місце протилежна ситуація: рада ґміни приймає відповідне рішення про проведення консультацій, а голова органу виконавчої влади його бойкотує, то навіть

у такому випадку рада може реалізувати проекти, обрані мешканцями.

Однак фахівцями висловлюється слушна думка, що правильним шляхом прийняття бюджету участі має бути розпорядження виконавчого органу влади ґміни, тобто війта, бурмістра чи президента. При цьому варто пам'ятати, що такому розпорядженню мають передувати громадські дискусії, на основі яких може бути прийнятий бюджет участі, в той час як сам документ має пройти процедуру громадських консультацій.

У Польщі вперше бюджет участі з'явився у 2011 році, з кожним роком їх ставало дедалі більше, спостерігається стрімке зростання кількості міст, що запроваджують такий бюджет. Обсяги бюджетів участі у Польщі — від 40 тисяч до 60 млн злотих, від 0,002% до 3,4% загального бюджету міста. Участь мешканців: від 2% до 40%, що можуть брати участь у даному процесі. Втім активність голосування залежить від того, кому надано право вибирати з-поміж відібраних проектів. У Польщі немає закону про принципи бюджету участі, тому кожне місто або район приймають рішення про запровадження такого бюджету з урахуванням власних потреб та інтересів.

Так, у Варшаві було подано близько 2000 проектів, а участь у голосуванні взяли 170 тис. осіб. У столиці весь бюджет розділено між 18 мікрорайонами, які мають власні органи влади, об'єднані мером, та власний проект бюджету участі. Тому нині активно обговорюється ідея формування загальноміського бюджету участі Варшави з тематичним поділом.

Ідея впровадження бюджету участі в Лодзі виникла у місцевих громадських організацій[1], які ще в 2011 році організу-

[1] *Гринчук Н.* Кейс-стаді 2: Партиципаторний бюджет у м.Лодзі (Польща) і м.Чернігові (Україна) // Клімовський Д., Гринчук Н. Розбудова спроможності НАДУ для відкритого місцевого самоврядування. Партиципаторний

вали кампанію «Жителі Лодзя мають голос». Жителі п'яти житлових районів отримали можливість запропонувати, описати і вибрати проект, який буде реалізований за рахунок коштів так званих місцевих рад — допоміжних підрозділів міського самоврядування. Позитивний ефект від ініціативи був визнаний міською владою, яка погодилася реалізувати бюджет участі в міському масштабі.

Через рік, 6 травня 2012 року, міська рада одноголосно прийняла резолюцію щодо запровадження бюджету участі в Лодзі[1]. Таким кроком мерія прагнула залучити мешканців до вирішення місцевих проблем через встановлення мінімальних вимог до проектів. Була розроблена проста форма подачі проекту, на підтримку якого необхідно зібрати 15 підписів. Крім того, право голосу було надано тим, хто фактично проживає у місті.

Проекти обиралися прямим голосуванням жителів для розширення кола учасників. Для підвищення рівня знань про учасницький бюджет була проведена інформаційно-просвітницька кампанія, організована громадською організацією, обраною за конкурсною процедурою.

На бюджет участі в 2014 році спершу було виділено 20 млн злотих, а до кінця року додатково ще 10 млн злотих. На той час це була найбільша частка бюджету участі в загальній структурі витрат бюджету і одна з найвищих сум на душу населення в Польщі. В 2013 році на потреби громадського бюджету було виділено 20 млн. злотих, у 2014 році ця сума зросла до 40 млн злотих, а до 2018 року міська влада дала

бюджет. URL: http://www.nispa.org/files/publications/training/Participatory_budgetingUA.pdf (дата звернення: 12.01.2017). С. 21–30.

[1] *Salata-Kochanowski P., Skórzak B.* Participatory budgeting as an instrument of civil society development. Łódź Example // Sokołowicz M. E., Kociuba D. Place-based approach to regional policy. Polish, Slovakian and Ukrainian youth perspective. Selection of proceedings. Łódź: Wydawnictwo Biblioteka, 2015. S. 99–114.

обіцянку збільшити відповідні асигнування з міського бюджету до 100 млн злотих.

До першого учасницького бюджету надійшли 908 пропозицій, 759 із них отримали позитивні відгуки. Решта були або несумісними з правилами бюджету, або зняті авторами. Більшість відібраних пропозицій, 168, мали міський масштаб. Автори проектів — 0,13% загальної чисельності населення, що було найкращим результатом 2013 року в країні. В інших містах активність мешканців була в середньому вдвічі менша.

Представлені пропозиції можуть бути розбиті на дві групи за масштабом. Значна частина запропонованих проектів була адресована великим цільовим групам, наприклад, ремонт тротуару, проїжджої частини або будівництво спортивних майданчиків. Інша група включала проекти з вужчою спрямованістю, такі, як підтримка шкіл, спортивної інфраструктури, а також різноманітні освітні ініціативи. У публічних консультаціях щодо формування бюджету участі взяли участь понад 800 осіб. Деякі жителі скаржилися, що окремі проекти, включені до учасницького бюджету, не були погоджені з місцевими спільнотами.

Основним недоліком першого року виявилася відсутність координації між авторами проектів, які подавали схожі ініціативи, в результаті голоси мешканців розділилися між ними і жоден не отримав необхідної кількості. Крім того, в останні години голосування сервер веб-сайту, на якому жителі могли голосувати за проекти, був перевантажений, оскільки організатори не розраховували на такий сплеск активності за кілька годин до завершення голосування. Однак, незважаючи на ці проблеми, бюджет участі був схвалений мешканцями міста, що підвищило їх інтерес до місцевої політики і сприяло продовженню експерименту на найближче майбутнє. У 2015 році було подано 84 проекти, що стосувалися насамперед спорту, відпочинку та шкіл (з них

72 внутрішньорайонних), за які голосували 135 тис. осіб, 70% з них — через Інтернет.

Нормативно-правова база діяльності органів місцевого самоврядування у Польщі породжує низку проблем, з якими стикаються учасники бюджету участі і які потребують вирішення. Насамперед це стосується низького рівня участі мешканців у дискусіях і голосуваннях, що не в останню чергу зумовлено правилами, котрі визначають коло осіб, які можуть брати участь у консультаціях. Реалізація проектів, проголосованих, але не обговорених мешканцями, суперечить самій ідеї бюджету участі. Цей механізм взаємодії між громадянами та органами публічної влади не зводиться виключно до організації голосувань мешканців без надання їм можливості обговорити проблеми і перспективи розвитку громади.

Законодавство також обмежує дискусії в рамках бюджету участі компетенцією ґміни. Однак проекти, що подаються громадянами, не повинні обмежуватися розміром бюджетних коштів, які можуть бути виділені на громадські ініціативи чи його суспільною значущістю, оскільки негативно впливають на креативність та активність громадян, їх участь у місцевій політиці. У рамках бюджету участі проекти мають реалізуватися на тих же принципах, що і рішення ради ґміни та її виконавчого органу.

Форма консультацій створює більше можливостей для участі різноманітних громадських об'єднань та організацій, а не пересічних громадян, що зводить бюджет участі до конкурсу грантів. Така тенденція перешкоджає дискусіям мешканців про пріоритети розвитку ґміни і призводить виключно до конкуренції між проектами за виділені кошти (а у перспективі — до протистояння між громадами). Така ситуація не сприяє розвитку ґміни, активності громадян та раціональному розподілу бюджетних коштів. Очевидно, що у перші роки важливими є кількісні показники, які легітимізують суть бюджету участі, але надалі слід зосередитися на якості дорад-

чого процесу. Муніципалітети повинні шукати такі механізми реалізації бюджету участі, які б створювали публічний простір для обміну мешканцями своїми ідеями та думками.

Брак цілей, які ґміна ставить перед бюджетом участі, та механізмів, що дають змогу включати ідеї громадян у ширший контекст стратегічного бачення розвитку міста, може призвести до хаотичності й непередбачуваності у розвитку громади. Конкретні проекти, представлені й вибрані мешканцями у наступні роки, можуть конфліктувати між собою або призводити до розпорошення фінансових ресурсів через мінливість уподобань громадян. Тому влада та мешканці ґмін повинні дати спільну відповідь на питання: кому і чому має слугувати бюджет участі? Від відповіді на це питання значною мірою залежать процедурні правила обговорення бюджетних ініціатив.

Схожість польського та українського історичного досвіду та правового регулювання взаємодії громадян з органами місцевого самоврядування (відсутність прямих законодавчих норм) дають змогу уникнути повторення помилок Польщі у ході реалізації бюджету участі в Україні.

У **Словаччині** бюджет участі реалізовано у столиці — Братиславі та Ружомбероку[1]. Братислава розташована у південно-західній частині Словаччини, є основним політичним, економічним, адміністративним і культурним центром країни, в якому проживають понад 400 тис. осіб. Ініціатором впровадження бюджету участі у місті виступило громадське об'єднання «Утопія» *(Utopia)*[2], що розпочало переговори з міською владою і досить швидко отримало публічну підтрим-

[1] *Клімовський Д.* Кейс-стаді 1: Партиципаторні бюджети у Словаччині: досвід Братислави і Ружомберока // Клімовський Д., Гринчук Н. Розбудова спроможності НАДУ для відкритого місцевого самоврядування. Партиципаторний бюджет. URL: http://www.nispa.org/files/publications/training/Participatory_budgetingUA.pdf (дата звернення: 12.01.2017). С. 15–20.

[2] *Utópia:* Prehľad projektov v histórii PR na Slovensku. URL: http://utopia.sk/liferay/web/participativny-strom/projekty (дата звернення: 12.01.2017).

ку мера. Це незвично для країн Європи, де ініціаторами громадського бюджету виступають зазвичай політичні партії[1]. Завдяки тісному співробітництву з органами міської влади було розроблено детальні рекомендації для впровадження бюджету участі, що були реалізовані на практиці. Незважаючи на певні труднощі з його впровадженням, запуск бюджету участі активно використовувався у ході виборчої кампанії мера в 2014 році, якому, однак, не вдалося отримати перемогу. Його наступник за підтримки місцевих депутатів та чиновників відмовився від цього експерименту.

Пілотний проект був реалізований у столиці в 2011 році й передбачав п'ять сфер, в яких мешканці могли представити свої проекти, а саме: зелене місто, культура, міський транспорт, підтримка літніх людей, молодіжна політика. На наступний рік міська рада виділила 30 тис. євро на реалізацію ініціатив громадян, що було значно менше обіцяного мером 1% міського бюджету. Насправді це було менше, ніж 0,015%, тому ініціатори запровадження бюджету участі були розчаровані. Оскільки саме незначним обсягом фінансування пояснювався низький інтерес містян до бюджету участі, то на 2013 і 2014 роки було виділено 46 тис. євро, тобто близько 0,020% міського бюджету. Однак це не активізувало громадян: лише близько 260 осіб брали активну участь (ініціювали проекти і брали участь у голосуванні), що й стало основною причиною для відмови від нього в 2015 році.

Другим містом Словаччини з бюджетом участі став Ружомберок, у якому проживають менше 30 тисяч жителів і який належить до групи великих міст країни. Впровадження бюджету участі нагадувало відповідний процес у Братиславі, його ініціатором була громадська організація «Творчий розвиток» *(Tvorivy rozvoj),* однак мало три особливості: 1) почало-

[1] *Forkovicova A.* Understanding Participatory Budgeting: Lessons learned from Bratislava. Budapest: Central European University, 2013. URL: http://www.etd.ceu.hu/2013/forkovicova_anna.pdf (дата звернення: 21.10.2017). P. 16.

ся лише в 2012 році; 2) основні зусилля протягом першого року спрямовувалися на підготовку та інформування громадян; 3) участь брали не лише мешканці, а й місцеві підприємці. У 2013 році на бюджет участі було виділено 5 тис. євро (близько 0,03% міського бюджету).

У ході його реалізації використовувалося фінансування з різних джерел, а місцеві підприємці забезпечили додаткові ресурси переважно у натуральній формі участі. На наступний рік сума бюджету участі була збільшена втричі — до 15 тис. євро (0,08% міського бюджету), що сприяло активізації мешканців: якщо в 2013 році у заходах бюджету участі взяли участь понад 300 громадян, то в 2014 році майже 500 осіб взяли участь в ініціюванні проектів та голосуванні за них.

Отже, досвід Словаччини щодо впровадження бюджету участі не є однозначним. Випадок Братислави свідчить, що брак політичної волі керівництва міста і відповідна пасивність громадян призводять до згортання експерименту. Водночас Ружомберок є прикладом багатостороннього співробітництва у ході реалізації учасницьких механізмів. Всупереч мізерній сумі на старті проекту ініціаторам вдалося зацікавити як громадян, так і місцевих підприємців, а також переконати місцеві органи влади серйозніше ставитися до цього питання та збільшити фінансування. Крім того, визначальний вплив мав політичний чинник. Новообраний мер Братислави мав інші пріоритети та уявлення про ефективність використання публічних коштів, тому відмовився від підтримки проекту.

Отже, варіативність моделей бюджету участі, що зустрічаються у країнах Північної Америки та Європи, не завжди є запорукою його успішної реалізації. Якщо у Канаді та США високий рівень активності громадян на місцях робить його одним з елементів посилення демократичної практики, то у Франції високий рівень централізованості державного управління, який лише дещо зменшився у результаті децентралі-

заційної реформи, став зручним інструментом у руках політиків для маніпулювання громадською думкою та позірного наближення органів публічної влади до громадян, що негативно позначилося на темпах його поширення у країні.

Німеччина є прикладом комплексного впровадження бюджету участі, що супроводжувалося відповідними адміністративними і децентралізаційними реформами та реформуванням місцевого самоврядування, що сприяло отриманню позитивних результатів та створенню надійної основи для використання цього механізму посилення участі громадян у майбутньому. Не дивно, що саме приклад берлінського району Ліхтенберга став хрестоматійним для пояснення причин успіху бюджету участі на Європейському континенті.

Оскільки Східна Європа все ще перебуває у процесі ліквідації наслідків радянської спадщини, що зумовила недорозвиненість органів місцевого самоврядування, низький рівень громадянської активності, то вона віддала перевагу найменш вимогливій формі бюджету участі — консультуванню щодо використання частини місцевого бюджету. Однак навіть вона не отримала належної підтримки з боку мешканців словацької столиці Братислави, що призвело до згортання експерименту, хоча в інших містах країни від нього не відмовилися. Дещо краща ситуація у Польщі, яка слугує основним джерелом знань і практичних навичок для українських ініціаторів бюджету участі, де громадяни на сьогодні вдовольняються роллю консультантів, які можуть лише рекомендувати місцевій владі проекти, на які доцільно витрачати публічні фінанси.

Розділ 6
Досвід України у впровадженні бюджету участі

6.1. Бюджетний процес та законодавча база участі громадян

Державний бюджет — це не лише основний фінансовий документ країни, а й своєрідне концентроване вираження владних відносин між органами публічної влади та їх взаємовідносин із громадянами. Аналіз бюджетного процесу, його учасників, принципів і порядку розподілу між ними фінансових ресурсів дає уявлення про фактичний вплив конкретного органу в політичній системі держави, який може не вписуватися у його конституційний статус. Відповідно з'ясування кола учасників бюджетного процесу та їх повноважень дає змогу встановити реальний ступінь демократичності конкретної держави та визначити шляхи посилення легітимності органів публічної влади[1].

Згідно з Бюджетним кодексом України бюджетний процес — це регламентований 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 повноваження-

[1] *Іщейкін К. Є.* Вплив нормативно-правової бази на становлення бюджету участі в Україні // Вісник ДНУ. 2017. № 2. С. 67–70.

ми — правами та обов'язками з управління бюджетними коштами (ст. 19)[1].

Централізований підхід до бюджетного процесу України закріплено у порядку складання проектів місцевого бюджету (ст. 75 Бюджетного кодексу України). Міністерство фінансів України доводить місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад особливості складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний бюджетний період.

У свою чергу, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад зобов'язані надавати необхідну інформацію центральним органам виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у відповідній сфері, та Комітету Верховної Ради України з питань бюджету. Згідно з типовою формою бюджетних запитів та з урахуванням особливостей складання проектів місцевих бюджетів місцеві фінансові органи розробляють і доводять до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів. Останні, в свою чергу, організовують розроблення бюджетних запитів для подання місцевим фінансовим органам у встановлені терміни, які на будь-якому етапі складання і розгляду проектів місцевих бюджетів здійснюють аналіз бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, з точки зору його відповідності меті, пріоритетності, а також дієвості та ефективності використання бюджетних коштів. За результатами проведеного аналізу керівник місцевого фінансового органу приймає рішення про включення бюджетного запиту до пропозиції проекту місцевого бюджету перед поданням його на розгляд місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад. Останні подають районним або

[1] *Бюджетний* кодекс України; Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17 (дата звернення: 01.04.2016).

міським фінансовим органам пропозиції щодо показників проектів відповідних бюджетів.

У тижневий строк з дня схвалення Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет України Міністерство фінансів України забезпечує доведення місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад розрахунків прогнозних обсягів міжбюджетних трансфертів, методики їх визначення, організаційно-методологічних вимог та інших показників щодо складання проектів місцевих бюджетів, а також пропозицій щодо форми проекту рішення про місцевий бюджет. У тижневий строк з дня прийняття проекту закону про Державний бюджет України у другому читанні Кабінет Міністрів України доводить місцевим державним адміністраціям і виконавчим органам відповідних місцевих рад зазначені у ньому показники міжбюджетних відносин (включаючи обсяги міжбюджетних трансфертів для відповідних бюджетів) і текстових статей, а також організаційно-методологічних вимог щодо складання проектів місцевих бюджетів.

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

— 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 й неупередженості: розподіл суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами здійснюється справедливо і неупереджено, відповідно до 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 принципів бюджетної системи — справедливості й неупередженості, публічності та прозорості.

Така ситуація частково пояснюється змістом ст. 95 Конституції України, за якою бюджетна система зводиться до «розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами». Тобто 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, Бюджетний кодекс України «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 у відповідній такій самій бюджетній моделі, закріпленій у Конституції України»[1].

[1] *Росоляк О. Б.* Конституційно-правові засади бюджетної політики сучасної України: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2010. 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 до процесу підготовки основного фінансового документа держави та 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 Конституції України).

До власних повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать, у тому числі, 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 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»[1]).

Органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у містах самостійно розробляють, затверджують

[1] *Про місцеве* самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Урядовий кур'єр. 1997. 14 червня.

і виконують відповідні місцеві бюджети згідно з Бюджетним кодексом України (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, інших заходів, пов'язаних з розширеним відтворенням, а також на погашення місцевого боргу (ст. 64 Бюджетного кодексу України).

Міжнародне бюджетне партнерство *(International Budget Partnership)* опублікувало рейтинг відкритості бюджетів *(Open Budget Index)*[1] за 2017 рік, у якому Україна піднялася на 18 позицій і посіла 39-е місце з показником у 54 бали.

Огляд відкритості бюджету *(Open Budget Survey)* — це єдиний у світі незалежний порівняльний аналіз, що оцінює підзвітність державного бюджету. Оцінка складається з трьох

[1] *Open* Budget Index. URL: https://www.internationalbudget.org/ (дата звернення: 01.10.2017).

компонентів: рівень прозорості (Індекс відкритості бюджету); участь громадян у бюджетному процесі; нагляд за бюджетом. Огляд складається кожних два роки Міжнародним бюджетним партнерством спільно з науково-дослідними інститутами і громадськими організаціями. Залучення рецензентів з усього світу дає можливість забезпечувати комплексний аналіз і якість даних та результатів. Дані за 2017 рік уперше за 10 років зафіксували зниження середніх показників прозорості бюджету — уряди в більшості країн світу стали надавати дедалі менше інформації про те, як вони збирають і витрачають державні кошти.

Усі 115 країн, що беруть участь у дослідженні, за результатами Огляду поділені на 5 рівнів Індексу відкритості бюджету: істотний (81–100 балів), значний (61–80), обмежений (41–60), мінімальний (21–40), незначний або ніякий (0–20). До першої групи входять п'ять країн-лідерів: Нова Зеландія, Південна Африка, Швеція, Норвегія і Грузія. При цьому, якщо перші чотири країни протягом декількох досліджень показують високі результати, то Грузія за два роки перемістилася з 16-го місця на 5-е.

До другої групи входить 21 країна, зокрема Мексика, Бразилія, США, Румунія, Великобританія, Франція, Австралія, Італія і Перу. При цьому Австралія (12-е місце) і Канада (16 місце) в цьому році досліджуються вперше. Румунія, порівняно з результатами 2015 року, зберегла свою 9-у позицію, але в 2012 році вона займала лише 49-е місце. Мексика (6-е місце), як і Грузія, піднялася на 11 пунктів, Домініканська Республіка (20-е місце) поліпшила свої показники на 23 пункти. Україна входить до третьої групи, поступившись таким постсоціалістичним країнам, як Киргизія, Хорватія, Молдова, Словаччина та Польща.

Що стосується рівня прозорості (Індекс відкритості бюджету), то для його визначення використовуються 100 показників, які оцінюють доступність для громадськості, повноту і

змістовність восьми ключових бюджетних документів. До цих документів належать: попередня бюджетна заява; бюджетна пропозиція виконавчої влади; прийнятий бюджет; бюджет для громадян; поточні звіти; піврічний огляд; річний звіт; аудиторський звіт. Середній показник відкритості бюджету в світі — 43 бали, тому 54 бали, отримані Україною, кращі, ніж середнє значення.

Таблиця 7

Відкритість бюджету України

	2008	2010	2012	2015	2017
Індекс відкритості бюджету	55	62	54	46	54
Участь громадян				23	30
Нагляд за бюджетом				79 / 83	86 / 87

Для підвищення прозорості, на думку Міжнародного бюджетного партнерства, необхідно: готувати й оприлюднювати піврічну оцінку виконання бюджету; збільшити інформацію про виконання бюджету й фінансову позицію уряду та давати більш детальні пояснення зв'язку між бюджетом і державною політикою; здійснювати порівняння між першим макроекономічним прогнозом та реальними результатами у підсумковому річному звіті.

Що стосується другої складової — участі громадян у бюджетному процесі, то очевидно, що для підвищення ефективності державного управління необхідні не тільки прозорість і доступність даних для громадян, а й надання їм можливості участі в бюджетному процесі. У більшості країн цей показник нижчий, ніж індекс відкритості бюджету. Якщо максимальне значення відкритості становить 89 пунктів зі 100, то максимальне значення щодо участі громадян у бюджетному процесі становить 61 пункт зі 100. Середній світовий показник становить 12. В України цей показник у 2017 році значно вищий і становить 30 пунктів, що на 7 пунктів краще, ніж у

2015 році (23), тобто в українців є досить обмежені можливості для участі в бюджетному процесі. Однак не втішна ситуація у цій сфері також у Польщі (24), Болгарії (22), Угорщині (11), Чехії (9), Словаччині (9), Молдові (7) та Румунії (6). Хоча ще в 2012 році показник Польщі був набагато кращий — 44. При цьому в громадян є більше можливостей для участі у роботі Рахункової палати та Верховної Ради України (по 33), ніж в органах виконавчої влади.

Щоб поліпшити цей показник, Україні рекомендовано: впроваджувати пілотні механізми для членів державних та виконавчих органів для обміну думками з питань національного бюджету під час моніторингу виконання бюджету. Ці механізми можуть спиратися на інновації, такі, як бюджет участі та соціальні аудити; проведення законодавчих слухань щодо формування річного бюджету, протягом якого будь-який представник громадськості або організації громадянського суспільства може висловити свою думку; створення формальних механізмів надання громадськості допомоги вищому органу контролю за участю у відповідних аудиторських дослідженнях.

Щодо третього показника — нагляду за бюджетом, то тут Україна демонструє гарні результати — 83 пункти у 2017 році. Законодавчий орган забезпечує адекватний нагляд на стадіях планування та виконання, а у головного контрольного органу достатньо ресурсів та повноважень, щоб адекватно стежити за бюджетом. Щоб показники у цій сфері покращилися, потрібно, аби нагляд за процесом аудиту здійснювала незалежна організація, а також доречне створення незалежного фіскального органу для подальшого посилення нагляду за бюджетом.

Однак значно гірша ситуація спостерігається щодо місцевих бюджетів. Кожен третій документ соціально-економічної та бюджетної політики все ще є непублічним, що дозволяє політичним силам у місцевих радах розподіляти кошти

виключно на свій розсуд. Більше того, право громади контролювати публічні фінанси на всіх стадіях бюджетного процесу — планування, прийняття рішення, виконання та звітування — є формальністю[1].

На думку експертів Громадського Партнерства «За прозорі місцеві бюджети!», які провели моніторинг процесу прийняття місцевих бюджетів на 2018 рік у 27 містах України, включаючи усі обласні центри та м. Київ, у жодному з обласних центрів України процес прийняття бюджету на 2018 рік не був організований на відповідному рівні та мав різні за своєю значущістю недоліки[2]. Найкращі показники у Сум і Чернівців, а найкритичнішою ситуація виявилась у Запоріжжі, Черкасах та Харкові. Так, у Запоріжжі були порушені терміни оприлюднення проекту бюджету на 2018 рік, не анонсувалися і не оприлюднювалися стенограми або аудіо- чи відеозаписи засідань профільних депутатських комісій й сесій міських рад, на яких розглядався та затверджувався проект бюджету, а також не проводилися громадські обговорення. В Черкасах також порушили терміни прийняття бюджету: відповідна сесія міської ради відбулася тільки в січні 2018 року. Найбільше порушень бюджетного законодавства зафіксовано у Харкові, де проект бюджету не був оприлюднений на сайті міськради, він відсутній у публічному доступі, а підтвердження, що він обговорювався на засіданні профільної депутатської комісії, громадськості не доступні.

Загалом бюджетний процес на місцевому рівні має цілу низку недоліків: неоприлюднення проектів рішення про бюджет чи недотримання термінів та повноти оприлюднен-

[1] *Експерти* ініціюють зміни до законодавства для забезпечення ефективності та прозорості місцевих бюджетів, 26.10.2016. URL: http://probudget.org.ua/news/eksperti-initsiyuyut-zmini-do-zakonodavstva-dlya-zabezpechennya-efektivnosti-ta-prozorosti-mistsevih-byudjetiv_233/ (дата звернення: 01.10.2017).

[2] *Бюджетний* процес 2018: регіональний вимір. URL: http://probudget.org.ua/news/byudjetniy-protses-2018-regionalniy-vimir_516/ (дата звернення: 01.10.2017).

ня, недотримання термінів затвердження бюджету, передбачених законодавством, обмеження доступу громадян на сесії місцевих рад та небажання органів влади проводити консультації з громадянами щодо проектів бюджетів. При цьому можливість вільної участі громадян у сесії місцевої ради є не у всіх містах, а у мешканців Дніпра, Одеси та Харкова відсутня можливість безперешкодного доступу до участі у пленарних засіданнях.

Найгірша ситуація зафіксована в частині проведення органами влади консультацій із громадянами (бюджетних слухань) щодо проекту рішення про бюджет після його оприлюднення, що є важливою практикою залучення громадян до підготовки головного фінансового документа. Так, у 17 містах такі консультації з громадянами взагалі не проводились: Київ, Дніпро, Житомир, Запоріжжя, Івано-Франківськ, Кропивницький, Львів, Миколаїв, Одеса, Полтава, Рівне, Ужгород, Харків, Черкаси, Чернігів, Здолбунів, Ізмаїл. При цьому лише в 5 містах (Краматорськ, Суми, Тернопіль, Херсон та Чернівці) було оприлюднено звіти про результати проведення консультацій із громадянами щодо проекту рішення про бюджет. Ще в 5 містах (Вінниці, Луцьку, Сєвєродонецьку, Хмельницькому, Здолбунові) були проведені в тому чи іншому форматі консультації, але не оприлюднено звітів за їх підсумками.

Такий незадовільний стан справ підтверджується результатами трьох муніципальних опитувань, які проводилися Міжнародним республіканським інститутом (MPI). Перше муніципальне опитування IRI було проведено в 22 містах з 2 по 20 березня 2015 року (вибірка — 17,6 тис. респондентів). Наступне муніципальне опитування — у 24 містах з 20 січня по 8 лютого 2016 року (вибірка — 19,200 респондентів). Третє опитування — 20 січня — 12 лютого 2017 року і містить результати опитування 19,2 тис. громадян.

Таблиця 8

Як би Ви оцінили легкість доступу до інформації щодо діяльності Вашої міської влади у сфері міського бюджету?[1]

	2015	2016	2017
Найкращі	Чернівці Суми Черкаси Тернопіль Львів	Житомир Чернівці Луцьк Одеса Київ	Ужгород Одеса Житомир Івано-Франківськ Вінниця
Найгірші	Кропивницький Миколаїв Житомир Рівне Запоріжжя	Херсон Кропивницький Запоріжжя Чернігів Сєвєродонецьк	Чернігів Дніпро Херсон Запоріжжя Полтава

Якщо порівняти найкращі результати з даними наступної таблиці, то очевидно, що легший доступ до бюджетної інформації не пов'язаний із залученням громадян до вирішення місцевих питань.

Таблиця 9

Ви погоджуєтеся з твердженням, що муніципальна влада сприяє участі громадян у процесі прийняття рішень?

	2015	2016	2017
Найкращі	Чернівці Вінниця Тернопіль Суми Черкаси	Черкаси Вінниця Луцьк Хмельницький Івано-Франківськ	Вінниця Луцьк Черкаси Івано-Франківськ Тернопіль

[1] *Всеукраїнське* муніципальне опитування: кращі перспективи в містах на тлі високого песимізму в державі. URL: https://www.iri.org.ua/novini/vseukrainske-municipalne-opituvanna-krasi-perspektivi-v-mistah-na-tli-visokogo-pesimizmu-v (дата звернення: 01.10.2017).

Найгірші	Київ Житомир Кропивницький Миколаїв Запоріжжя	Сєвєродонецьк Херсон Чернігів Кропивницький Київ	Херсон Запоріжжя Львів Київ Харків

Децентралізація, що відбувається в Україні, супроводжується і бюджетною децентралізацією, що передбачає передачу бюджетних ресурсів на виконання делегованих державою повноважень від центрального рівня до місцевих органів влади для реалізації принципу субсидіарності. Основним суб'єктом у цьому випадку виступають бюджети об'єднаних громад.

На початок 2018 року в Україні створено 665 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), тобто приблизно 70% сільських територій охоплено об'єднаними територіальними громадами. При цьому власні доходи бюджетів ОТГ зростають у рази швидше, ніж доходи місцевих бюджетів. При цьому завдяки децентралізаційній реформі власні доходи місцевих бюджетів за 2017 рік зросли до 192 млрд гривень.

Бюджети об'єднаних громад формуються з урахуванням таких нормативних вимог: 1) доходи цих бюджетів визначаються згідно зі статтями 64 та 691 Бюджетного кодексу України; 2) видатки та кредитування цих бюджетів визначаються відповідно до статей 89 і 91 БК України; 3) відносини між цими бюджетами та Державним бюджетом визначаються відповідно до статей 97, 99, 100, 102, 1032, 1034 і 108 БК України; 4) місцеві запозичення здійснюються згідно зі статтями 16 і 74 БК України[1]. Оновлена ч. 1 ст. 64 БК України передбачає склад доходів об'єднаних територіальних громад, який повністю відповідає складу доходів міст обласного значення, що стимулює об'єднання.

[1] *Сучасна* бюджетна система: правила та процедури: навч. посіб. / за заг. ред. В. В. Зубенка; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження». Київ: ІБСЕД, 2017. С. 28.

Правове регулювання бюджетної децентралізації представлене у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р), а також нормативно-правовими актами, пов'язаними з організацією процесу добровільного об'єднання громад: Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (від 05.02.2015 № 157-VIII зі змінами); Методикою формування спроможних територіальних громад (Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214).

Законодавчою основою для прийняття місцевими радами положень про бюджет участі є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (для Києва ще Закон України «Про столицю України — місто-герой Київ») та Бюджетний кодекс України. Зазвичай місцева рада одночасно з положенням затверджує і міську цільову програму, розраховану на три (Луцьк) або п'ять (Дніпро, Полтава, Черкаси) років. Обсяг фінансування фіксується лише в окремих випадках (Дніпро), більш поширена практика щорічного визначення суми відповідним рішенням ради[1].

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

[1] *Іщейкін К. Є.* Консультаційна модель бюджету участі в Україні: переваги і недоліки // Evropsky politicky a pravni diskurz. 2018. №1. P. 158–162.

України — місто-герой Київ»[1] у зв'язку із 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 у ході підготовки місцевого бюджету зумовлює формування в Україні такої моделі бюджету участі, як консультації з громадськістю.

Загалом в Україні застосовуються близько двадцяти механізмів громадської участі, передбачених нормативно-правовими актами різних рівнів[2]: місцевий референдум, збори мешканців за місцем проживання, органи самоорганізації населення, громадські слухання, громадські слухання щодо містобудівної документації, місцеві ініціативи, громадська експертиза, консультації з громадськістю, громадські ради, звернення громадян, електронні петиції, Контактний центр 1551, особистий прийом, громадські приймальні, запит на публічну інформацію, консультативно-дорадчі органи, гро-

[1] *Про столицю* України – місто-герой Київ: Закон України від 15 січня 1999 року № 401-XIV. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/401-14 (дата звернення: 12.01.2017).

[2] *Дослідження* механізмів залучення громадськості до процесу прийняття рішень Київською міською радою. Київ: Аналітичний центр CEDOS, 2017. С. 12–13.

мадський бюджет, громадський контроль у сфері благоустрою, конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування, участь у конкурсних комісіях та комітетах. Також можливе використання інших механізмів, які не передбачені наявною нормативною базою.

Основною проблемою у взаємодії між органами публічної влади та організаціями громадянського суспільства і громадянами є взаємна недовіра та стереотипи одне щодо одного, основою яких є низка причин: низька обізнаність у системі міського управління та залучення жителів, упередження, попередній негативний досвід співпраці, несистемність взаємодії, вибіркове ставлення посадових осіб органів міської влади до представників громадянського суспільства[3]. Серед основних бар'єрів до залучення є і взаємне незнання та нерозуміння, до кого саме слід звертатися для налагодження взаємодії; розбіжності в очікуваннях жителів та представників органів міської влади: рішення приймаються повільно, рівень комунікації є низьким; чиновників обвинувачують у байдужості та неефективній роботі.

Таким чином, у представників влади майже відсутнє бажання взаємодіяти із неурядовими організаціями у майбутньому, контакти із пересічними громадянами зводяться до традиційних звернень та скарг. Серед інших перепон варто згадати завантаженість основними посадовими обов'язками та відсутність практик раннього залучення жителів до міського управління. Всі ці бар'єри демонструють слабкість механізмів залучення та потребу їх реформування, прописування чіткого механізму того, в який спосіб та за яких умов пропозиції громадськості можуть або мають бути врахованими при прийнятті рішення органами місцевого самоврядування.

[3] *Дослідження* механізмів залучення громадськості до процесу прийняття рішень Київською міською радою. С. 10.

6.2. Політико-правові аспекти реалізації бюджету участі в Україні

У 2015 році одразу в чотирьох містах України було започатковано практики бюджету участі, коли мешканцям надається можливість пропонувати та обирати проекти розвитку громади. Піонером став Луцьк, де вже у 2015 році провели і конкурс, і голосування, і реалізували декілька міських проектів, розроблених містянами, а також Чернігів (положення про бюджет участі було затверджено міськрадою 28 серпня 2015 року), Черкаси і Полтава. Згодом долучилися 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.

Станом на початок 2018 року бюджет участі реалізується у більш як 45 містах, 23 з яких — обласні центри (за винятком Херсона). Загалом в обласних центрах було подано 2479 проектів, з яких обрано 401 завдяки понад 512 тисячам голосів.

Для позначення цього механізму залучення мешканців до розподілу бюджетних коштів органи місцевої влади України використовують поняття «партисипаторне бюджетування» (Дніпро), «громадський бюджет» (Черкаси, Чернігів), «бюджет ініціатив» (Чернівці) тощо. У Луцьку спершу навіть використовували термін «місцеві ініціативи». Як правило, 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 (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 напрямів 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).

Як і у більшості країн світу, значну допомогу у впровадженні бюджету участі в Україні надавали міжнародні організації. Це насамперед фундація українсько-польського партнерства ПАУСІ, яка допомагала Полтаві, Черкасам і Чернігову починаючи з 2015 року, та Агентство США з міжнародного розвитку *USAID*, що почало фінансувати ініціативи запровадження бюджету участі з 2016 року. За фінансової допомоги *USAID* було розроблено унікальну електронну систему Громадський проект, розробники якої намагалися уніфікувати підходи до бюджету участі та запобігти будь-якому втручанню у процес подачі й відбору пропозицій громадян. Сьогодні ця платформа уможливлює технічну реалізацію бюджету участі для понад 60 міст України та є одночасно сервісом автоматизації процесів бюджету участі. Ним користуються понад 50 міст і майже 2 млн громадян, що віддали за проекти 1,2 млн голосів. У 2017 році через Громадський про-

ект 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.

Також за сприяння *USAID* було відібрано 15 міст для застосування нововведення, хоча бажаючих було набагато більше, яких поділили на дві групи: 1) міста, які уже запровадили бюджет участі (Бердянськ, Київ, Краматорськ, Львів, Мелітополь, Рівне, Чернівці, Хмельницький); 2) міста, які працюватимуть у 2017 році, щоб реалізувати проекти у 2018 році (Баранівка, Вільногірськ, Дніпро, Жовті Води, Житомир, Охтирка, Ромни, Тернопіль). Серед міст першої групи виділяється Київ, де організатори громадського бюджету отримали 520 пропозицій від громадян, але за кількістю осіб, які взяли участь у голосуванні з урахуванням загальної кількості населення, перше місце належить Мелітополю, де за проекти голосували 5,8% мешканців. Загалом міжнародна організація *USAID* надає підтримку з впровадження бюджету участі у 48 містах, що представляють всі області України, окрім Кіровоградської та Луганської.

В Україні також реалізується проект «Впровадження в Україні 10 принципів успішного залучення громадян до процесу прийняття рішень від Організації економічного співробітництва та розвитку», який охоплює чотири міста: Луцьк, Чернігів, Сєвєродонецьк та Одесу. В Кропивницькому бюджет участі реалізується за допомогою інструмента е-демократії, що поєднує бюджети участі та місцеві електронні петиції, був розроблений у рамках програми *EGAP*, яка фінансується Швейцарською Конфедерацією та виконується Фондом Східна Європа.

Водночас зазначимо: 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.

Організаційна структура в основному представлена відповідальним органом міської ради (патронатним відділом при міському голові Івано-Франківська; у Дніпрі — департаментом з питань енергоефективних технологій та ініціатив; в Одесі — департаментом економічного розвитку; Полтаві — відділом організаційної роботи управління звернень громадян, організаційної роботи та загальних питань; у Чернівцях — відділом інформації та зв'язків з громадськістю міської ради) та групою експертів (робоча група; координаційна рада у Житомирі, Львові, Полтаві, Черкасах; бюджетна комісія). Остання являє собою постійно діючий консультативно-дорадчий колегіальний орган з представництвом членів ради, її виконавчих органів та громадськості (пропорційним у Луцьку), що формується за результатами Інтернет-голосування (Київ, Харків). Зазвичай її члени самі обирають керівництво, а в деяких випадках чітко визначено, що вона очолюється заступником мера (Одеса). До компетенції цих рад належить розробка процедури проведення бюджету участі і розробка його нормативної бази, технічне відсіювання і затвердження результатів експертної перевірки проектів, загальний нагляд за процесом. Найменш демократичною у цьому сенсі є модель бюджету участі, запроваджена у Львові, де усі організаційні органи представлені членами органу місцевого самоврядування без участі громадськості.

Стандартний порядок реалізації громадського бюджету передбачає наступні етапи: затвердження місцевою радою параметрів громадського бюджету; створення бюджетної комісії або робочої групи; подання проектів; експертиза і доопрацювання проектів; ознайомлення з проектами, прийнятими до голосування; голосування за проекти; рішення про проекти-переможці та визначення відповідальних за їх

реалізацію; реалізація проектів-переможців; звітування та оцінка результатів реалізації проектів.

Для авторів проектів та виборців більшість міст встановили віковий ценз у 16 років та реєстрацію в місті, де проводиться кампанія. Лише у 8 обласних центрах віковий ценз становить 18 років (Одеса, Дніпро, Житомир, Івано-Франківськ, Луцьк, Хмельницький, Харків та Черкаси). Найменший віковий ценз у Миколаєві, де участь в учасницькому бюджеті можуть взяти мешканці Миколаєва, які досягли 14 років, що дає змогу залучити молодь до активної участі у міському житті.

Автором пропозицій може бути або фізична особа (Київ), фізична особа і громадські організації (Харків, Чернівці), або виключно колектив — громадська організація чи ініціативна група, що налічує не менше 15 осіб (Луцьк 2015–2017 рр.). Бюджет участі Києва є одним з найбільш інклюзивних у країні, оскільки автором проекту може бути дієздатний громадянин України, іноземець та особа без громадянства, яка має дозвіл на постійне проживання на території України та на момент подання проекту досягла 16-річного віку, а участь у голосуванні за проекти можуть брати дієздатні громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які мають дозвіл на постійне проживання на території України, що зареєстровані та проживають у місті або мають довідку про місце роботи, навчання у ньому. Інші міста встановлюють обмеження щодо віку (з 18 років), постійного проживання та наявності громадянства. При цьому в положеннях про бюджет участі не завжди зазначається обов'язковість згоди автора на внесення змін до його проекту чи об'єднання з іншими і не гарантується його право здійснення контролю за реалізацією ініціативи на усіх стадіях. У Луцьку протягом трьох років тривав експеримент із співфінансуванням: для реалізації проекту його автори мали профінансувати 10% його вартості.

Загальні вимоги до проектів, що подаються у рамках бюджету участі, зводяться до: реалізації в межах одного календарного року і на землях відповідної територіальної громади; бути в компетенції органів місцевого самоврядування; відповідності законодавству України, затвердженій містобудівній документації та поточним міським програмам; не обмежуватися лише виконанням проектної документації; сфера реалізації повинна бути публічною; кошторис не перевищувати витрати на утримання до вартості реалізації.

Голосування за проекти проводиться онлайн на спеціально створеному сайті або на основі розробленої за сприяння *USAID* платформи «Громадський проект», або стаціонарно (Полтава, Тернопіль).

Далі розглядається конкретний досвід українських міст щодо впровадження бюджету участі, зокрема Бердянська, Вінниці, Дніпра, Івано-Франківська, Києва, Краматорська, Кропивницького, Луцька, Львова, Одеси, Полтави, Рівного, Тернополя, Харкова, Хмельницького, Чернівців, Черкас та Чернігова.

Таблиця 10

Бюджет участі в Україні

Місто	Рік впровадження	Обсяг фінансування, млн грн (% від загального бюджету)	Кількість осіб, які взяли участь у голосуванні, тис. осіб
Вінниця	2016	5	11 (2017)
Дніпро	2016	16 (0,5% фіксований)	70 (2017)
Житомир	2016	12 (1% фіксований)	
Івано-Франківськ	2016	0,5	
Київ	2016	50 (0,1% не фіксований)	51 (2016), 131 (2017)
Кропивницький	2017	5 (не більше 1%)	
Луцьк	2015 (2017)	10 (не менше 1%, фіксований)	

Львів	2016	16 (не менше 0,1%, фіксований)	23 (2016)
Полтава	2016	2 (0,1% фіксований)	
Рівне	2016	10	
Тернопіль	2016	5 (1%, фіксований)	5,5 (2016), 5,5 (2017)
Харків	2017	50	
Черкаси	2015	10 (0,7% фіксований)	
Одеса	2017	150 (2,4%, не фіксований)	
Хмельницький	2016	7	3 (2016), 11 (2017)
Чернівці		9,5	8 (2015), 15 (2016)
Чернігів	2015	9,5 (1%, фіксований)	

У **Бердянську** бюджет участі[1] на 2017 рік становив 1,5 млн грн, а проекти поділяються на великі й малі відповідно до розміру бюджету. Громадянами найбільше ініціатив було запропоновано у сферах культури, освіти, комунального господарства.

У **Вінниці** 25 грудня 2015 року за ініціативи міського голови міська рада прийняла рішення «Про Бюджет громадських ініціатив м. Вінниці»[2] та виділила 5 млн грн (1% міського бюджету) на втілення ідей містян. Автором проекту може бути громадянин України віком від 16 років, який зареєстрований і проживає на території міста. Від одного автора протягом одного року може надходити не більше одного проекту. Проекти мають відповідати основним пріоритетам розвитку міста Вінниці, визначеним Стратегією розвитку «Вінниця-2020» та спрямовуватися на поліпшення комфорту проживання мешканців та естетичного вигляду міста, сприяти соціально-економічному, культурному і про-

[1] *Громадський* проект Бердянська. URL: https://berdiansk.pb.org.ua (дата звернення: 01.10.2017).
[2] *Положення* про Бюджет громадських ініціатив м. Вінниці: рішення міської ради від 25.12.2015 року №13. URL: http://gromada.vmr.gov.ua/Lists/BaseDocuments/ShowContent.aspx?ID=5 (дата звернення: 01.10.2017).

сторовому розвитку, впровадженню сучасних інноваційних проектів у всіх сферах життєдіяльності міста. Уповноваженим робочим органом, який здійснює загальну попередню оцінку поданих проектів, є департамент правової політики та якості міської ради. Виконком міськради створює: 1) тимчасову робочу групу — Експертну групу, яка здійснює детальний аналіз можливості реалізації запропонованого проекту за рахунок коштів Бюджету громадських ініціатив. До її складу можуть входити фахівці виконавчих органів міськради, представники громадськості, депутатського корпусу міста, а також незалежні експерти; 2) постійно діючий консультативно-дорадчий орган — Координаційну раду, члени якої в межах законодавства України координують виконання основних заходів щодо впровадження та функціонування бюджету участі. Результатом проведення широкої інформаційної кампанії стало надходження від громадян майже 180 проектів на загальну суму майже 94 млн грн. Всі проекти перевірили на відповідність правилам і відібрали 80 проектів для голосування: 43 великих, на які потрібне фінансування до 1 млн грн, і 37 малих з бюджетом до 200 тис. грн. Мешканці могли голосувати за проекти з 1 по 11 квітня на сайті міськради або в Центрах надання адміністративних послуг, де працівники надавали всю інформацію і бюлетені для голосування. 14,5 тис. осіб, які взяли участь у голосуванні, відібрали п'ять великих проектів і шість малих[1]. Серед реалізованих ініціатив — патріотичний стріт-арт «Україна вишивана» на шкільному паркані та організація навчання і відпочинку для літніх людей «Пенсія — не привід сумувати».

У **Дніпрі** міськрада 7 вересня 2016 року прийняла Положення про учасницьке (партисипаторне) бюджетуван-

[1] *Бюджет* громадських ініціатив м. Вінниця. URL: http://gromada.vmr.gov.ua/default.aspx (дата звернення: 01.10.2017).

ня[1], згідно з яким це процес взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю, спрямований на включення мешканців, які постійно проживають у межах міста, до прийняття рішень щодо розподілу визначеної Дніпровською міською радою частини міського бюджету, залучення їх до участі у бюджетному процесі та надання вільного доступу до інформації, а також забезпечення відкритості та прозорості діяльності міськради та її виконавчих органів. Тоді ж була затверджена Міська цільова програма «Партиципаторне бюджетування (бюджет участі) у м. Дніпрі на 2016–2020 роки».

Відповідальним органом визначено Департамент з питань енергоефективних технологій та ініціатив Дніпровської міської ради, який взаємодіє з Експертною комісією, що аналізує проекти, до складу якої входять фахівці із представників органів міської ради та представників громадських організацій (не менше 30% від загальної кількості), а її регламент роботи, кількісний та персональний склад визначаються виконкомом міськради. Участь у функціонуванні бюджету участі можуть брати і міські громадські об'єднання та дніпровські міські осередки всеукраїнських громадських об'єднань, що здійснюють свою діяльність у місті. Обсяг фінансування фіксований — 0,5% загального обсягу міського бюджету (на 2017 рік — 16 млн грн. Голосування проводиться лише в електронній формі двічі на рік: з 24 квітня по 24 травня та з 11 вересня по 11 жовтня. Автор проекту долучається і контролює виконання свого проекту на будь-якому етапі.

Бюджет участі[2] на 2017 рік становить 16 млн грн, які порівну розподіляються між великими (від 200 до 100 тис. грн) і малими проектами (від 50 до 200 тис. грн). Подати проект може дієздатний громадянин України віком від 18 років,

[1] *Положення* про партиципаторне бюджетування (бюджет участі) у м. Дніпрі. URL: https://dnipro.pb.org.ua/static/files/documents/14829431335513_polozhennja_bjudzhet_uchasti_21.12.2016.pdf (дата звернення: 12.01.2017).
[2] *Громадський* проект Дніпра. URL: https://dnipro.pb.org.ua (дата звернення: 01.10.2017).

який постійно проживає у межах м. Дніпра починаючи з 1 лютого. До розгляду приймаються ініціативи у дванадцяти сферах: безпека та громадський порядок, благоустрій та інфраструктура, енергозбереження, комунальне господарство, культура та туризм, навколишнє середовище, освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, спорт, телекомунікації та ін.

В **Івано-Франківську** у 2016 році прийняли міську цільову програму «Партиципарторне бюджетування (бюджет участі)», розраховану на 2016–2020 роки. Обсяг фінансування на 2016 рік становив 500 тис. грн, а надалі він щороку визначається рішеннями міськради про бюджет. У програмі зазначено, що партисипаторне бюджетування (бюджет участі) — це «процес взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю, спрямований на включення жителів, які постійно проживають у межах м. Івано-Франківська, до прийняття рішень щодо розподілу визначеної Івано-Франківською міською радою частини міського бюджету».

Запровадження в Івано-Франківську бюджету участі було не лише ініційоване, а й повністю здійснювалося силами виключно органів місцевого самоврядування. Не було відкритого залучення громади, активістів, міських ініціатив та громадських організацій до процесу запровадження бюджету участі: розробки моделі, створення нормативної бази, адміністрування, експертизи поданих проектів[1].

Організаційна структура представлена: 1) патронатним відділом при міському голові — структурний підрозділ виконавчого комітету міської ради, який координує питання функціонування учасницького бюджетування, здійснює підготовку проектів нормативно-правових актів та забезпечує співпрацю з громадськістю щодо питань учасницького бюджетування. Він забезпечує контроль за проведенням інформа-

[1] *Вербицький І.* Бюджет участі Івано-Франківська 2016: проблеми та рекомендації. URL: https://mistosite.org.ua/en/articles/byudzhet-uchasti-ivano-frankivska-2016-problemy-ta-rekomendacziyi (дата звернення: 12.01.2017).

ційної і промоційної кампанії, дотриманням хронології бюджету участі, конкретних етапів і дат проведення заходів, виконанням графіку проведення публічних дискусій про пріоритети розвитку міста; 2) експертною групою — групою фахівців, до якої входять представники виконавчих органів міської ради, яка створюється рішенням виконавчого комітету для аналізу проектів. Вона спільно із патронатною службою контролює етап перевірки проекту, про що свідчитимуть заповнені картки аналізу проектів, розміщення їх сканованих копій на сайті міста та підготовлений список позитивно і негативно оцінених проектів, бланк для голосування з назвами проектів та зазначенням сум на їх реалізацію.

Бюджет участі реалізується у п'ять етапів. Спершу проводиться інформаційна і промоційна кампанія, що стимулює громадян до подачі пропозицій. Далі їх проекти перевіряються і виносяться на голосування. На фінальному етапі відбувається реалізація проектів та оцінка процесу бюджету участі. Після реалізації проекту звіт, який включає фото та інші матеріали, розміщується на сайті міста Івано-Франківська. Приймання анкет триває до 15 квітня, а до 15 травня проводиться попередня перевірка, заповнення карток аналізу проектів, формуються списки позитивно та негативно оцінених ідей. З 15 травня розпочинається голосування за проекти на сайті виконавчого комітету[1]. 1 червня оголошуються переможці, які отримають кошти на реалізацію свого задуму.

Подавати пропозиції вартістю до 50 тис. грн може лише дієздатний громадянин України віком від 18 років, який постійно проживає у межах міста і збере підписи 15 осіб. Перед реєстрацією заявки її перевіряє працівник патронатної служби, який у випадку наявності помилок дає автору п'ять днів на їх виправлення. Потім експертна група заповнює картку аналізу проекту єдиного зразка та дає висновки сто-

[1] *Бюджет* участі Івано-Франківська. URL: http://bu.mvk.if.ua/ (дата звернення: 01.10.2017).

совно винесення проекту на подальше онлайн-голосування. У підсумку фахівці патронатної служби формують списки позитивно і негативно оцінених проектів. Усі позитивно оцінені проекти розміщуються у рубриці «Бюджет участі» на сайті, щоб мешканці могли проголосувати. Положення передбачало голосування за проекти через сайт бюджету участі або самостійно в Інтернеті, або у пунктах голосування, де можна отримати перелік проектів і віддати свій голос за один з них. Однак стаціонарних пунктів голосування у 2016 році не було. Під час голосування в Інтернеті підтвердження особи відбувалося за допомогою складних систем ідентифікації. Переможцем визнається проект, що отримав найбільшу кількість балів. Якщо ж коштів на його реалізацію недостатньо, то переможцем визнається наступний проект за кількістю балів, реалізація якого не призведе до перевищення загальної суми.

У 2016 році інформаційна кампанія в Івано-Франківську обмежувалася офіційним сайтом виконкому та сторінкою у *Facebook* міського голови, «надсиланням інформації до місцевих ЗМІ з проханням публікації», сюжетами на телебаченні та матеріалом у часописі міської ради «Західний кур'єр». Тобто використовувалися лише традиційні канали комунікації через офіційні сторінки та ЗМІ, а відтак це мало обмежені можливості для подолання недовіри людей до органів влади і мотивування їх пожертвувати свій час, енергію та вміння на громадські справи. І автори проектів, і звичайні громадяни скаржилися на проблеми з інформуванням про бюджет участі.

У 2016 році мешканці подали 80 проектів, які групувалися за такими напрямами: ремонт тротуарів, вуличне освітлення, дороги, естетичне облаштування міста, облаштування зон відпочинку тощо. У голосуванні взяли участь 2089 осіб, що становить 0,83% жителів, менше планового показника (1%). Перемогу отримали 12 проектів на загальну суму 500 тис.

грн, які переважно стосувалися благоустрою — встановлення огорож, облаштування прибудинкових територій та дитячих майданчиків тощо. Серед ініціатив, які реалізуються в місті за бюджетом участі, — урбаністичний мюзикл «Король Галіції», облаштування творчих майстерень для роботи з неповносправними, тренажерного майданчика та зон відпочинку. На 2018 рік фінансування проектів у рамках бюджету участі збільшили до 2,5 млн грн.

Два роки реалізації бюджету участі в Івано-Франківську виявили такі його недоліки: слабка інформаційна кампанія інформування громадян про ініціативу, складність голосування (лише електронне), труднощі із реалізацією проектів та недостатнє залучення громади, зокрема представників маргінальних соціальних груп, до всіх етапів бюджету участі[1]. Не в останню чергу це зумовлене тим, що бюджет участі ініціювався й повністю здійснюється силами виключно місцевого самоврядування, без залучення активістів та громадських організацій. Крім того, у 2016 році до проектів без згоди авторів вносилися суттєві зміни, в тому числі зміни назви й суми проекту. Того ж року було проведене не лише голосування і відбір проектів, а й почато їх реалізацію. Очевидно, що збір ініціатив, оцінка та відбір проектів у той же рік, що й їх втілення значно обмежує часові можливості для якісного проведення та реалізації бюджету участі. Положенням про бюджет участі у місті не передбачено зовнішнього оцінювання та обговорення процедури проведення бюджету участі з учасниками, а також внесення змін до нормативних документів на їх основі. Необхідно оцінювати весь процес: від інформування, подання проектів до перевірки, голосування і реалізації, а також розробити чіткі кількісні індикатори на кожному етапі.

[1] *Бюджет* участі Івано-Франківська 2016: проблеми та рекомендації. URL: http://mistosite.org.ua/uk/articles/byudzhet-uchasti-ivano-frankivska-2016-problemy-ta-rekomendacziyi (дата звернення: 01.10.2017).

У **Києві** одним з ініціаторів впровадження бюджету участі була організація *Kyiv Smart City*, яка розпочала з ознайомлення киян з бюджетом Києва. Цьому сприяли два піонерські проекти для України: 1) «Відкритий бюджет»[1] — онлайн- система, яка надає в реальному часі та ретроспективі можливість усім охочим слідкувати за доходами та витратами міського бюджету, у тому числі за розпорядниками бюджетних коштів. Відзначимо, що Київ став першим українським містом, яке повноцінно запровадило цю платформу, що має за мету забезпечення абсолютної прозорості та вільного доступу громадськості до інформації про стан виконання столичного бюджету шляхом автоматизованого потоку обміну даними між муніципалітетом та казначейством, завдяки чому показники збираються, завантажуються й обробляються в одному місці; 2) «Бюджет участі» — інтерактивна модель бюджету міста, яка дала мешканцям Києва можливість краще зрозуміти бюджетне планування. На цьому сайті у 2015 році впродовж місяця кожен киянин міг збільшити чи зменшити певні статті бюджету і бачити наслідки своїх потенційних бюджетних рішень. І, таким чином, робити свідому пропозицію щодо пріоритетів для бюджетування — охорона здоров'я, освіта, житлово-комунальне господарство тощо. Автори сайту зібрали думки та пропозиції понад 1000 активних киян, а всі дані було передано на розгляд бюджетної комісії Київради, яка, у свою чергу, використала їх при формуванні бюджету.

У 2016 році Київська міська державна адміністрація розпочала підготовку пілотного впровадження бюджету участі як частини міського бюджету, яка розподіляється шляхом голосування мешканців за проекти, подані самими мешканцями. 15 вересня 2016 року було видано відповідне розпорядження.

[1] *Відкритий* бюджет Києва. URL: https://www.kyivsmartcity.com/projects/open-budget/ (дата звернення: 01.10.2017).

Громадський бюджет[1] (бюджет участі) міста Києва — «це процес взаємодії Київської міської ради та виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) з громадськістю, спрямований на залучення мешканців міста Києва до участі у бюджетному процесі через подання проектів та проведення відкритого громадського голосування за такі проекти» [2].

Організаційна структура складається з відповідального структурного підрозділу виконавчого органу міськради/держадміністрації, що здійснює експертизу поданих проектів; громадської бюджетної комісії та робочих груп. Громадська бюджетна комісія — постійно діючий дорадчий орган, який створюється для забезпечення громадського контролю за реалізацією громадського бюджету. Комісія складається із представників громадських об'єднань та благодійних організацій у кількості 40 учасників, що визначаються за результатами проведення конкурсу з формування комісії. Її завданнями є: супроводження громадського бюджету на усіх його етапах; проведення публічного обговорення проектів на етапі «публічне обговорення проектів»; розгляд спірних ситуацій, що виникають у роботі робочих груп з питань громадського бюджету при розгляді проектів за зверненнями авторів проектів (або власної ініціативи); затвердження рішень про прийняття проектів до голосування та затвердження результатів голосування; здійснення громадського контролю за процесом; формування технічного завдання на соціологічні дослідження; аналіз практики реалізації громадського бюджету та розробка рекомендацій щодо його удосконалення тощо. Для виконання завдань комісія має право отримувати інформа-

[1] *Громадський* проект бюджету участі. URL: http://dzki.kievcity.gov.ua/content/byudzhet-uchasti.html (дата звернення: 01.10.2017).

[2] *Про затвердження* Положення про громадський бюджет міста Києва: Рішення Київської міської ради від 22 грудня 2016 року № 787/1791. URL: http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/l_docki2.nsf/alldocWWW/193ED46244972EACC22580A0003C8525?OpenDocument (дата звернення: 01.10.2017).

цію в структурних підрозділах виконавчого органу міськради (держадміністрації). Комісія збирається за потребою, а засідання, які проводяться у будь-якому форматі, є публічними, можуть проходити онлайн, протоколюються на відео, а голосування відбувається через електронну систему.

Робочі групи з питань громадського бюджету, до складу яких входять посадові особи структурних підрозділів виконавчого органу міськради й держадміністрації, визначені відповідальними за діяльність щодо загальної організації та супроводження громадського бюджету (загальна кількість — не менше двох осіб). Їх завданнями є: здійснення діяльності щодо загальної організації та супроводження громадського бюджету на усіх його етапах; координація і контроль діяльності районних робочих груп; забезпечення експертизи для проектів загальноміського значення. Основними завданнями районної робочої групи є: проведення попередньої перевірки проектів перед їх публікацією; забезпечення проведення експертизи проектів перед винесенням на голосування.

Крім того, для прийому громадян з питань громадського бюджету визначаються пункти супроводу громадського бюджету, в яких здійснюється: інформаційний та методичний супровід учасників процесу; видача бланків проектів; прийняття проектів у паперовому вигляді; ознайомлення мешканців зі списком проектів, які прийняті для голосування; забезпечення процесу голосування, процесу формування комісії.

Порядок реалізації громадського бюджету передбачає такі етапи: затвердження Київською міською радою параметрів громадського бюджету; створення громадської бюджетної комісії; подання проектів; публікація проектів у електронній системі; збір голосів підтримки за проекти; проведення публічного обговорення проектів; експертиза і доопрацювання проектів; ознайомлення з проектами, прийнятими до голосування; голосування за проекти; рішення про проекти-пере-

можці та визначення відповідальних за їх реалізацію; реалізація проектів-переможців; звітування та оцінка результатів реалізації проектів.

Проекти подаються до 15 липня згідно з категоріями: безпека і громадський порядок, культура і туризм, навколишнє середовище, освіта, охорона здоров'я, спорт. Голосування починається з 30 вересня і відбувається в електронній формі: щоб віддати свій голос за певний проект, слід зареєструватися на сайті бюджету за допомогою Картки киянина чи банківської картки або ж звернутися до районних центрів адміністративних послуг.

Як уже вище згадувалося, бюджет участі Києва є одним з найбільш інклюзивних у країні, допускаючи до подання пропозицій будь-якого дієздатного громадянина України, іноземця та особу без громадянства, яка має дозвіл на постійне проживання на території України та якій виповнилося 16 років, а проголосувати за п'ять проектів може дієздатний громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які мають дозвіл на постійне проживання на території України, що зареєстровані або фактично проживають на території міста. Пропозиція може належати до категорії малі (з бюджетом до 400 тис. грн) та великі проекти (з бюджетом від 400 тис. до 2 млн грн). При цьому відмови авторам за результатами перевірки та експертизи проектів мають бути аргументованими, а їм надано можливість допрацювати проекти у випадку відмов за результатами перевірки та експертизи. Автори проектів-переможців можуть здійснювати контроль за реалізацією проектів і за бажанням у межах законодавства залучатися до реалізації проекту (авторський, технічний нагляд, здійснення закупівель тощо). Виконавці проектів зобов'язані щомісяця і щороку звітувати про їх реалізацію.

До недоліків бюджету участі у Києві слід віднести те, що лише електронна форма участі у цьому механізмі робить його

недоступним для певних суспільних груп, які не мають доступу до Інтернету. Також він пропонує мало можливостей для врахування інтересів меншості, можливості роз'яснення проблемних питань, пошуку консенсусу між зацікавленими особами, зміцнення довіри та порозуміння, залучення усіх заінтересованих сторін.

Пілотний проект громадського бюджету Києва був запущений у вересні 2016 року. В його рамках було розглянуто близько 500 пропозицій, найбільшу підтримку отримали ідеї у сфері освіти (28 020 голосів) і спорту (22 260 голосів), а найменше — інформаційні технології (1267) та енергозбереження (2717). У підсумку перемогли 62 проекти, на фінансування яких передбачено 50 млн грн. У 2016 році найбільше проектів було зареєстровано з допомогою «Громадського простору» в категоріях спорт (18%), освіта — 15%, культура і туризм — 13%, комунальне господарство — 12%.

Найбільше голосів — близько 2 тис. — отримав проект зі створення інноваційної високотехнологічної лабораторії електроніки та прототипування «Лампа» у Київському національному технічному університеті України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського», на відкриття якої у грудні 2017 року було витрачено 740 тис. грн[1]. Вона устаткована сучасним вимірювальним обладнанням, мікропроцесорними платами і точними 3D-принтерами. У лабораторії планується проводити відкриті лекції, семінари, воркшопи і хакатони професійного спрямування, а усі охочі зможуть безкоштовно користуватися обладнанням для самостійного вивчення електроніки й розробки власних пристроїв.

Загалом до кінця 2017 року було реалізовано близько 10 з 62 проектів, обраних у 2016 році. Це, зокрема, забезпечення аварійної служби Дарницького району обладнанням для очищення каналізаційних мереж вартістю 165 тис. грн, прове-

[1] *«Лампу»,* за яку проголосували майже 2 тисячі киян, відкрито! URL: http://kpi.ua/2017-12-08 (дата звернення: 21.12.2017).

дення у День міста Міжнародного фестивалю дитячої творчості «Сонячний каштанчик» та музичного концерту Radioday.

У 2017 році для реалізації ініціатив громадського бюджету[1] в Києві було виділено 100 млн грн (20 млн на малі, решта — на великі), вдвічі більше, ніж попереднього року, а до фінального голосування дійшли 564 проекти у двох категоріях: малі (до 400 тис. грн) і великі (до 2 млн грн). Найбільш популярними виявилися категорії «Освіта» (130 пропозицій), «Спорт» (80 пропозицій), а найменш — «Безпека» з трьома пропозиціями. Того ж року додалися два нових розділи «Інше» та «Громадянське суспільство». Щоб проголосувати на сайті, слід зареєструватися за допомогою «Картки киянина», або через BankID, чи звернутися за допомогою до райцентрів адміністративних послуг.

Перший рік реалізації громадського бюджету отримав високу оцінку представників громадянського суспільства[2]. На їх думку, цей інструмент участі передбачає, з одного боку, активізацію міської спільноти, можливість об'єднати жителів навколо мети, а з іншого — це один з небагатьох методів, який передбачає безпосередній вплив на процес прийняття рішення та за умови перемоги гарантує реалізацію проекту. Підвищує рівень довіри киян до нього і відкритість процесу розробки та постійного вдосконалення механізму. Серед усіх методів залучення жителів, що реалізуються органами публічної влади в Києві, бюджет участі є найбільш прозорим та відкритим. Очевидними його перевагами є: діяльність Громадської бюджетної комісії; наявність планів щодо проведення освітніх заходів для зацікавлених долучитися до участі в наступному році; можливість взаємодії громадських активістів та представників органів міської влади; освітня функція — автори проектів отримують досвідне знання щодо

[1] *Громадський* бюджет Києва. URL: gb.kyivcity.gov.ua (дата звернення: 01.10.2017).
[2] *Дослідження* механізмів залучення громадськості до процесу прийняття рішень Київською міською радою. С.24–25.

механізмів роботи муніципалітету; публічна система звітування про процес виконання; активне залучення до процесу представників керівного складу департаментів, районних рад та представників міської ради; створення мобільних додатків для голосування; сприяння формалізації організацій, що з'явилися у результаті об'єднання зусиль активістів.

Серед недоліків опитані громадяни вказали на такі: використання цього інструмента депутатами з метою самореклами; використання адміністративного ресурсу з боку освітніх та культурних закладів; повільність реалізації проектів, автори проектів мають бути залучені протягом тривалого періоду; необхідність проактивної позиції авторів, їх контроль процесу та підтримка особистого контакту з безпосередніми виконавцями впливає на якість реалізації проектів; відсутність необхідних компетенцій та активного залучення з боку безпосередніх виконавців; невмотивованість безпосередніх виконавців до співпраці з авторами громадського бюджету; необхідність навичок з проектного менеджменту та складання бюджету; недовіра жителів через необхідність поділитися банківськими даними; побоювання, що збільшення кількості залучених проектів може призвести до збільшення кількості невиконаних проектів[1]. На думку опитаних, для покращення ситуації слід: провести освітні заходи з навчання комп'ютерній грамотності для тих, хто голосує та консультує з питань голосування, а також основам проектного менеджменту, побудови бюджету, особливостям роботи «Прозоро»; впровадити квоти на фінансування напрямів.

У **Краматорську** бюджет участі[2] в 2017 році становив 1,5 млн грн. Максимальний бюджет одного проекту становить 375 тис. грн. Містяни подали на розгляд 46 ініціатив,

[1] *Дослідження* механізмів залучення громадськості до процесу прийняття рішень. С. 25.
[2] *Громадський* бюджет Краматорська. URL: https://kramatorsk.pb.org.ua (дата звернення: 01.10.2017).

з яких найзатребуванішими сферами виявилися освіта та енергозбереження.

У **Кропивницькому** спершу прийняли Положення про громадський бюджет[1] (бюджет участі, нова редакція була прийнята у вересні 2017 року[2]) — частину бюджету міста, з якого здійснюється фінансування заходів, виконання робіт та надання послуг, визначених безпосередньо членами територіальної громади та оформлених відповідно проектних пропозицій, які стали переможцями конкурсу, а через півроку — програму його реалізації на 2017–2020 роки[3]. Організацію розгляду проектів забезпечує відділ по роботі зі зверненнями громадян, а Управління економіки спільно з профільним виконавчим органом здійснює аналіз поданих проектів та готує свої висновки. Тобто участь громадськості у відборі проектів не передбачена, лише у роботі Комісії з визначення переможців проектів громадського бюджету міста у рівній кількості з депутатами міської ради (загалом не більше 12 членів).

У 2018 році виділено 5 млн грн на реалізацію 19 проектів, обраних у рамках бюджету участі. До 11 листопада 2017 року мешканці могли обрати один з 48 проектів, голосуючи онлайн (9 тис. осіб) або у стаціонарних пунктах (5 тис. осіб). Серед переможців — два масштабні проекти, вартість кожного з яких близько мільйона гривень: реконструкція набережної річки Інгул та побудова сучасного концертного комплексу

[1] *Про затвердження* Положення про громадський бюджет (бюджет участі) міста Кропивницького: Рішення міської ради № 729 від 20 грудня 2016. URL: http://kr-rada.gov.ua/uploads/documents/13962-729.pdf (дата звернення: 01.10.2017).

[2] *Про затвердження* Положення про громадський бюджет (бюджет участі) міста Кропивницького в новій редакції: Рішення Кіровоградської міської ради № 1104 від 04 вересня 2017. URL: http://kr-rada.gov.ua/uploads/documents/16498-1104.pdf (дата звернення: 01.10.2017).

[3] *Про затвердження* Програми реалізації громадського бюджету (бюджету участі) у м. Кропивницькому на 2017-2020 роки: Рішення міської ради № 985 від 27 червня 2017. URL: http://kr-rada.gov.ua/uploads/documents/15918-985.pdf (дата звернення: 01.10.2017).

«Амфітеатр». Ще дев'ять проектів покращать спортивну інфраструктуру міста й ігровий простір для дітей, а п'ять мають соціальне спрямування.

У **Луцьку** діяла трьохрічна програма реалізації бюджету участі згідно з програмою підтримки ініціатив мешканців міста на 2015–2017 роки, прийнята Луцькою міською радою 27 травня 2015 року. До пріоритетів програми, прийнятої у 2015 році, увійшли: благоустрій мікрорайонів, вулиць, зон відпочинку; покращення умов проживання людей з обмеженими фізичними можливостями та сімей, які опинились у важких життєвих обставинах; організація дозвілля; розвиток велоінфраструктури; покращення екологічної ситуації у місті; розбудова, збереження та відновлення історично-культурної спадщини міста; інші суспільно корисні соціальні проекти. На 2017 рік пріоритетними були визнані: облаштування публічного простору міста, в тому числі для соціальної інтеграції людей з обмеженими можливостями; застосування інформаційних технологій для популяризації міста; використання комунального громадського транспорту для реалізації різних соціальних, культурних ідей.

Автором ініціативи, вартість якої не перевищує 50 тис. грн, може бути будь-яка громадська організація чи ініціативна група (не менше 15 осіб). При цьому проект буде взято до розгляду, якщо автори профінансують 10% його вартості. Після перевірки вказаних даних, визначення відповідності пріоритетів програми робоча група визначає проекти, які відповідають конкурсним вимогам. До групи входять посадовці з міськради, депутати та представники громадськості. Далі відбувається онлайн-голосування на сайті електронних петицій. Проекти, що набрали найбільше голосів, отримують фінансування на реалізацію. У 2015 році в Луцьку реалізували 12 проектів громадян загалом на суму 492 559,50 грн з бюджету міста, 66 066,28 грн — кошти ініціативних груп,

які реалізували конкурс. У наступні два роки реалізовано по 12 проектів.

До недоліків цього процесу слід віднести низький ступінь демократичності: з-поміж 20 членів координаційної ради лише четверо є представниками громадських організацій, а реальне рішення щодо підтримки проектів приймають чиновники: переможці оголошуються одноосібним розпорядженням міського голови[1].

22 грудня 2017 року сесія Луцької міської ради затвердила положення про бюджет участі, що має сприяти налагодженню діалогу органів місцевого самоврядування з містянами. З урахуванням допущених помилок організацією, підготовкою і виконанням основних заходів з реалізації бюджету участі займається робоча група із 6 посадових осіб виконавчих органів міськради та 6 представників громадськості, політичних сил, наукових кіл, бізнес-середовища тощо.

Загальний обсяг бюджету участі на рік впровадження проектів становитиме не менше 1% міського бюджету, а максимальна вартість одного проекту не може перевищувати 250 тисяч гривень. Аби подати проект до участі, ініціатор має зібрати не менше 15 підписів. Однак стати ініціатором може не кожен — таке право належить лише лучанам віком від 16 років. Якщо ж проект пройшов усі необхідні перевірки та переміг у голосуванні, його мають реалізувати протягом наступного після конкурсного року. Всі проекти мають спрямовуватися на вирішення певної проблематики у сфері безпеки та громадського порядку, велоінфраструктури, дорожнього чи комунального господарства, енергозбереження, туризму, спорту, комунікації, соціальної сфери тощо. Окрім того, у Центрі адміністративних послуг міста діє пункт супроводу бюджету участі, де можна отримати бланк проекту,

[1] *Про затвердження* переліку ініціатив-переможців конкурсу: Розпорядження Луцького міського голови від 08.06.2017 № 312. URL: http://www.lutskrada.gov.ua/prescription/pro-zatverdzhennya-pereliku-iniciatyv-peremozhciv-konkursu-0 (дата звернення: 01.10.2017).

здати проект у паперовому вигляді та ознайомитися зі списком вже поданих ініціатив.

У **Львові** положення про громадський бюджет[1], затверджене 30 червня 2016 року, визначає його як «спосіб визначення видатків частини міського бюджету м. Львова з допомогою прямого волевиявлення львів'ян». Загальний обсяг громадського бюджету чітко зафіксований — не менше 1% від затвердженого розміру видатків бюджету розвитку спеціального фонду міського бюджету, тобто щонайменше 16 млн грн. Подавати свої проекти на конкурс можуть львів'яни, яким виповнилось 16 років, а також особи, які працюють або навчаються, мають нерухомість чи народилися у місті. Зокрема, до розгляду приймають проекти двох видів: малі — районного значення вартістю від 20 тис. до 200 тис. грн., та великі — міського значення вартістю від 200 тис. грн. до 1 млн грн. Впродовж року одна людина зможе подати максимум 2 проекти — один великий та один малий. При цьому пропонований проект обов'язково повинен бути інфраструктурним — передбачати будівництво, ремонт, реконструкцію якогось об'єкта. Проекти-переможці реалізовуватимуть уже наступного року. Згода автора (-ів) у письмовій формі обов'язкова у випадку внесення змін або об'єднання проектів до початку голосування, однак не вимагається щодо уточнення його вартості.

Організаційна структура у львівської моделі є найменш демократичною, оскільки не передбачає створення постійного органу, до складу якого входять представники громадськості. Реєстраційну і координаційну функції здійснює Секретаріат ради, який передає належним чином оформлені проекти на експертизу профільним виконавчим органам чи виконавчому комітету відповідної ради. Підводять підсумки голосування і готують проект відповідної ухвали постійна

[1] *Про затвердження* Положення про громадський бюджет м. Львова: Ухвала Львівської міської ради від 30.06.2016 № 632. URL: https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/(SearchForWeb)/285507E835D2453CC2257FE80051F2D7?OpenDocument (дата звернення: 01.10.2017).

комісія законності, депутатської діяльності та свободи слова, постійна комісія фінансів та планування бюджету на своєму спільному засіданні.

У 2017 році за програмою бюджету участі було реалізовано 67 проектів на загальну суму 16 млн грн. Львів'яни запропонували 259 проектів (87 великих та 146 малих), 30% яких стосувалися спортивної інфраструктури. У голосуванні взяли участь 21 216 осіб. Серед переможців найбільше спортивних (20) та освітніх (12) ініціатив.

У **Мелітополі** на громадські проекти у 2017 році виділили 2 млн грн: половину для малих проектів (до 50 тис. грн), іншу половину — для великих (до 200 тис.). Проголосували майже 9 тис. людей, а підтримати можна було один малий і один великий проекти. Фінансування отримали 29 ініціатив (6 великих і 23 малих), більшість з яких стосуються комунального господарства (10) та спорту (7).

В **Одесі** на початку 2017 року міськрада затвердила Положення про громадський бюджет міста Одеси[1], під яким розуміється фінансування Одеською міською радою коштом місцевого бюджету проектів розвитку міста, які подано суб'єктами господарювання, громадськими організаціями, мешканцями міста та які стали переможцями за результатами громадського голосування. Автором проекту може бути суб'єкт господарювання, громадська організація, повнолітня фізична особа, який фактично втрачає контроль над ним після реєстрації («автор (автори) засвідчує свою згоду на вільне використання Одеською міською радою цього проекту, ідеї у межах реалізації Громадського бюджету м. Одеси» — п. 7.4. Положення), хоча п. 8.15 передбачає обов'язкову згоду авторів на будь-які зміни до їх проектів, зокрема щодо зміни локалізації чи об'єднання з іншими проектами. Авторам надана

[1] *Положення* про громадський бюджет міста Одеси: Рішення Одеської міської ради № 1605-VII від 08.02.2017 р. URL: https://omr.gov.ua/ru/acts/council/92927/ (дата звернення: 01.10.2017).

можливість, але не гарантується право здійснення контролю за реалізацією проектів на усіх стадіях (п. 11.2). Проект має визначати необхідність, доцільність та корисність здійснення заходів, спрямованих на розвиток інфраструктури, благоустрою міста, підвищення комфорту проживання його мешканців, реалізація яких здійснюватиметься протягом одного бюджетного року, а вартість становить від 200 тис. до 5 млн грн.

Організаційна структура: комісія з питань громадського бюджету — постійно діючий консультативно-дорадчий колегіальний орган, очолюваний заступником мера, до складу якого входять 15 осіб (по 5 представників від виконавчих органів міськради, депутатів ради та громадськості). Її основними завданнями є загальна організація та супровід громадського бюджету (в тому числі інформаційна, організаційна та методична підтримка авторів проектів) на усіх його етапах, а також проведення оцінки і прийняття проектів для голосування.

Департамент економічного розвитку міськради відповідає за супровід конкурсного відбору проектів, здійснюючи їх попередню оцінку та подачу Комісії звітів про попередню оцінку проектів та висновків профільних виконавчих органів міськради щодо можливості їх реалізації. Окрім стандартних причин для відмови, у Положенні вказано таку, як надання автором неправдивих відомостей про себе (п. 8.11). Відповідальним органом за функціонування електронної системи, розміщеної на порталі «Соціально активний громадянин міста»[1], є департамент інформації та зв'язків з громадськістю міськради.

Загальний обсяг цього бюджету на 2017 рік — 150 млн грн, у тому числі коштом бюджету розвитку — 100 млн грн і загального фонду — 50 млн грн. На голосування було вине-

[1] *Соціально* активний громадянин міста. URL: https://citizen.odessa.ua/ (дата звернення: 01.10.2017).

сено 118 проектів і повнолітні громадяни, іноземці та особи без громадянства, які мають дозвіл на постійне проживання на території України, які зареєстровані та проживають на території міста або мають довідку про місце роботи, навчання у ньому, обрали 22 проекти на майже 100 млн грн.

Найбільша кількість проектів стали переможцями в категорії «Спорт» — 5 проектів. По 4 проекти перемогли в категоріях «Комунальне господарство» і «Екологія». 3 проекти здобули перемогу в категорії «Транспорт», по 2 проекти перемогли в категоріях «Культура» і «Освіта», по одному проекту — «Соціальний захист» і «Туризм».

У **Полтаві** в 2016 році була затверджена «Міська цільова програма партиципаторне бюджетування» (бюджет участі) у м. Полтава на 2016–2020 роки[1]. Під ним розуміється процес взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю, спрямований на включення жителів, які постійно проживають у межах м. Полтави, до процесу прийняття рішень щодо розподілу визначеної міською радою частини міського бюджету, залучення їх до участі у бюджетному процесі та надання можливості для вільного доступу до інформації, а також забезпечення відкритості та прозорості діяльності Полтавської міської ради та її виконавчих органів. При цьому участь у функціонуванні учасницького бюджетування можуть брати міські громадські об'єднання та полтавські міські осередки всеукраїнських громадських об'єднань, які ведуть свою діяльність у місті.

Відповідно до Програми проекти реалізовуватимуться протягом 2017–2020 років. Сума на їх реалізацію становитиме не менше 0,1% загального обсягу міського бюджету на рік (орієнтовно 1 500 000 гривень). З них 60% коштів буде спрямовано на реалізацію так званих малих проектів, вартість яких ста-

[1] *Положення* про партиципаторне бюджетування (бюджет участі) у м. Полтаві: Рішення Полтавської міської ради від 29 березня 2016 року. URL: www.rada-poltava.gov.ua/files/polog_pb_polt.doc (дата звернення: 01.10.2017).

новить до 100 тисяч гривень та 40% — на реалізацію великих проектів вартістю від 100 до 500 тисяч гривень.

Організаційна структура представлена сектором учасницького бюджетування відділу організаційної роботи управління звернень громадян, організаційної роботи та загальних питань, який здійснює попередню перевірку і передає експертній групі, здійснює координаційну функцію. До складу робочої групи з питань учасницького бюджетування входять представники районних у місті рад, а також представники органів самоорганізації населення. Експертна група, яка створюється рішенням виконавчого комітету міської ради, розглядає проекти і робить висновки, на основі яких сектор учасницького бюджетування складає списки позитивно і негативно оцінених великих і малих проектів.

Протягом року ведеться інформаційна та промоційна кампанія; у лютому-березні — публічні дискусії про пріоритети розвитку міста; квітні-травні подаються проекти; у червні-липні вони аналізуються експертною групою; у вересні-жовтні проводиться голосування (онлайн і у стаціонарних пунктах — бібліотеках; особа, якій виповнилося 16 років, може обрати по одному великому і малому проекту) за проекти; у листопаді встановлюються результати; а у грудні оприлюднюються результати та визначаються виконавці проектів.

Участь у конкурсі «Бюджет участі» можуть брати лише жителі міста, яким виповнилося 16 років. Для подачі власної ідеї необхідно заповнити форму подання проекту, яка розміщена на сайті Полтавської міської ради, зібрати 15 підписів на підтримку проекту. Тематика проектів: благоустрій громадського простору; ремонт вулиць; велоінфраструктура; дитячі, спортивні майданчики; проведення фестивалів, конкурсів; вирішення соціально значущих питань тощо.

У 2016 році полтавці обрали ті проекти, які, на їх думку, є найкращими для міста, і уже до кінця 2017 року 12 проектів-переможців реалізовані. Серед таких — соціально-профілак-

тичний проект «У здоровому тілі — здоровий дух!». В рамках проекту організовано три великих заходи, у дворах міста встановлено 6 турніків.

Про зростання популярності бюджету участі свідчить кількість учасників: якщо в 2016 році було подано 57 проектів, за які проголосували понад 4 тис. осіб (більш як половина у стаціонарних пунктах голосування), то у 2017 році їх було подано 92: малі — до 300 тис. грн. та великі — до 1 млн. грн. Серед них — облаштування зон відпочинку, благоустрій територій, встановлення спортивних, ігрових майданчиків та комплексів, створення культурно-мистецьких фестивалів тощо. Після детального аналізу проектів експертною групою 12 ініціатив було відхилено. На реалізацію проектів у 2017 році було спрямовано 5 млн грн.

У **Рівному** в 2016 році виділили 10 млн грн на реалізацію міських ініціатив. Участь у голосуванні за проекти, подані на громадський бюджет[1], взяли 2270 мешканців, які мали змогу обрати 3 великих (від 250 тис. до 1 млн 125 тис. грн) та 3 малих проекти (до 250 тис. грн). У 2017 році реалізовано 31 проект, переважно у категоріях «комунальне господарство» (9), «спорт» (8) та «культура» (5). Це будівництво урбанпарку, облаштування музичного ретромайданчику для пенсіонерів, проведення Всеукраїнського хореографічного фестивалю до Міжнародного дня танців, створення Молодіжної міської ради та телевізійний проект-премія «Знай наших шоу». На бюджет участі у 2017 році місто виділило 10 млн грн, а містяни подали 45 проектів, 34 з яких було поставлено на голосування. Найбільше мешканцями міста підтримано ініціативи у сфері спорту та комунального господарства.

Тернопіль також є одним із лідерів у процесі реалізації ідеї бюджету участі, оскільки уже з вересня 2016 року мешканці міста можуть подавати пропозиції щодо використання

[1] *Бюджет* міських ініціатив Рівного. URL: https://rivne.pb.org.ua/ (дата звернення: 01.10.2017).

бюджетних коштів. Для втілення ідей міськрада зобов'язалася виділяти щорічно до 1% від бюджету міста (приблизно 5 млн грн). Містяни не мали обмежень щодо кількості відданих голосів, а проекти були поділені на малі (від 1 до 100 тис.) і великі (від 100 тис до 1 млн). Усього онлайн та у пунктах супроводу в 2016 році проголосували майже 5,5 тис. осіб. До рейтингу переможців увійшли 15 ініціатив на загальну суму 5 млн грн, найбільше — у сфері спорту (6) та комунального господарства (3). Цікавими проектами є Молодіжний центр (відкрита платформа для комунікації, навчання та втілення проектів), науково-демонстраційний освітній «Центр Науки» та мистецький фестиваль «Ї». Бюджет участі Тернополя[1] на 2017 рік склав 5 млн грн. Найпопулярніші категорії поданих проектів — спорт, культура, освіта.

У **Харкові** активне обговорення бюджету участі розпочалося лише з 2017 року завдяки ініціативності фракції політичної партії «Наш край». У результаті 20 вересня 2017 року міськрада ухвалила міську цільову програму «Громадський бюджет (бюджет участі) міста Харкова» на 2018-2021 роки». Особливістю обраної моделі бюджету участі є те, що проекти можуть подавати не лише жителі міста індивідуально (на які виділяється 60% загального обсягу коштів), а й громадські організації (40%). Крім того, місто користуватиметься власним інтернет-порталом «Активний харків'янин», а не платформою «Громадський проект», на розробку якого виділено кошти.

Загальний обсяг коштів, передбачений для бюджету участі на 2018 рік, 50 млн грн. Проект не повинен дублювати повноваження виконавчих органів Харківської міськради у сфері поточного та капітального ремонту житлового фонду, ремонту дорожніх покриттів тротуарів, а також заходи, передбачені

[1] *Громадський* проект Тернополя. URL: https://pb.rada.te.ua/ (дата звернення: 01.10.2017).

затвердженими програмами міськради. Максимальний обсяг фінансування одного проекту — 1 млн грн.

Організаційна структура представлена робочою групою, сформованою за результатами інтернет-голосування за кандидатів. До її складу мають увійти 17 членів: 6 представників громадськості, 4 депутати міськради, по одному від кожної фракції, і 6 представників виконавчих органів міськради, а також голова робочої групи. Вона протягом 20 днів здійснює експертизу проектів, що пройшли попередню перевірку на повноту та правильність заповнення форми, копію яких надсилають до профільного виконавчого органу та юридичного департаменту Харківської міської ради. Проект допускається до голосування за результатами позитивного висновку експертизи. У ході голосування за проекти, яке триватиме 60 днів, можна вибрати не більше 3 проектів. За його підсумками формуються два рейтинги: проекти фізичних осіб та громадських організацій. Якщо ж проекти наберуть однакову кількість голосів, вищим у рейтингу вважається проект, який вимагає меншого обсягу фінансування.

У **Хмельницькому** бюджет участі[1] на 2017 рік становив 1 млн грн. Категорії проектів: спорт, освіта, соціальний захист тощо. Більшість проектів, обраних на голосуванні, стосуються охорони здоров'я, освіти та культури.

У **Чернівцях** згідно з Положенням про Бюджет ініціатив чернівчан[2] бюджет участі — це 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 обговорен-

[1] *Громадський* проект Хмельницького. URL: https://gp.khm.gov.ua/ (дата звернення: 01.10.2017).

[2] *Положення* про Бюджет ініціатив чернівчан (бюджет участі); Рішення Чернівецької міської ради VII скликання від 12 травня 2016 року №190. URL: https://chernivtsi.pb.org.ua/static/files/documents/14721928521951_ses2016006-190-d1.doc (дата звернення: 01.10.2017).

ня територіальною громадою окремих напрямів використання бюджетних коштів.

Автором проекту може бути фізична особа, якій виповнилося 16 років; об'єднання співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ); орган самоорганізації населення (ОСН); житлово-будівельний кооператив (ЖБК); житлово-будівельне товариство (ЖБТ) та інші громадські організації. Проект повинен бути спрямованим на поліпшення екологічності та комфорту проживання мешканців, естетичного вигляду міста, сприяти соціально-економічному, культурному і просторовому розвитку, впровадженню сучасних інноваційних проектів в усіх сферах життєдіяльності міста. При цьому в ході розробки ініціатор може звернутися за консультацією до будь-якого департаменту, управління, відділу, до компетенції якого віднесене дане питання, а посадові особи зобов'язані допомогти у формуванні типового кошторису ініціативи.

Організаційна структура складається з робочого органу та експертної групи. Уповноваженим робочим органом є відділ інформації та зв'язків з громадськістю міської ради, який веде реєстр отриманих проектів, здійснює технічну оцінку повноти і правильності заповнення форми проекту. Експертна група створюється рішенням виконавчого комітету міської ради, здійснює детальний аналіз та оцінку запропонованих проектів і надає обґрунтовані рекомендації щодо їх реалізації. До її складу можуть входити фахівці виконавчих органів Чернівецької міської ради (не більше 4 осіб), представники громадськості (не більше 3 осіб за поданням Громадської ради при виконавчому комітеті міської ради), депутати міської ради або їх представники (по 1 представнику від фракції). За потреби до Експертної групи можуть бути долучені незалежні експерти, діяльність яких стосується сфери реалізації поданих на розгляд проектів.

Формування Бюджету ініціатив чернівчан відбувається на регулярній основі в обсязі до 1% доходів загального фонду

міського бюджету без урахування трансфертів. Великий проект повинен мати попередню підтримку не менше 50 осіб, які зареєстровані й проживають на території міста Чернівців, що засвідчується відповідними підписами. Малий проект повинен мати попередню підтримку не менше 25 осіб, які зареєстровані й проживають на території міста, що засвідчується відповідними підписами. Голосувати можуть громадяни, які зареєстровані та проживають на території міста та яким виповнилось 16 років, за наявності паспорта громадянина України.

Відповідальними виконавцями проектів-переможців визначаються головні розпорядники коштів міського бюджету — виконавчі органи міської ради, а виконавцями — розпорядники чи одержувачі коштів міського бюджету. Автор проекту має право знайомитися з ходом реалізації проекту, здійснювати громадський контроль за ходом робіт та досягненням очікуваних результатів.

У 2016 році профінансовано 31 проект бюджету участі на загальну суму 9,5 млн гривень[1]. Проекти подавалися як великі (від 300 тис. грн до 1 млн грн), так і малі (до 300 тис. грн). Проголосувало понад 8 тис. мешканців міста, які могли підтримати один великий і один малий проекти. Лідерами в категоріях стали спорт (9 проектів), освіта і комунальне господарство (по 5 проектів). У місті реалізовуватимуть розробку та підтримку тренінгових програм в галузі туризму, створення громадського простору для учасників АТО, облаштування вело-роликової доріжки та дитячого літнього кінотеатру, «Алею Небайдужості» тощо.

Будь-який житель міста може подати проект, пов'язаний з покращенням життя в місті, взяти участь у конкурсі, перемогти в голосуванні й спостерігати за тим, як його проект реалізують у рамках бюджету. На Бюджет участі у 2017 році

[1] *Громадський* проект Чернівців. URL: https://gb.city.cv.ua/about (дата звернення: 01.10.2017).

місто спрямувало 7 млн грн. Містяни подали на розгляд 58 проектів, найпопулярніші категорії — культура та туризм, спорт. Голосування за кращі ініціативи здійснювалося онлайн та у ЦНАП міста.

У **Черкасах** затверджено міську цільову програму «Громадський бюджет міста Черкаси на 2015–2019 роки», на яку передбачається щорічно виділяти 5 млн грн на міські проекти городян, при доходах міського бюджету в 2015 році у 684 млн грн це становить 0,7%. Ще 50 тис. грн. додатково щорічно передбачено на департамент реклами для популяризації проекту. Вартість одного поданого проекту не повинна перевищувати 1 млн грн, він має реалізовуватися протягом року і бути підтриманим 10 особами. У 2015 було подано 54 проекти на суму 23 млн грн. Голосувати можна на папері в приміщенні міськради та через сайт міськради.

Чернігів став одним з перших міст обласного значення в Україні, що запровадило бюджет участі: в серпні 2015 року міська рада ухвалила Положення «Про громадський бюджет (бюджет участі) м. Чернігова»[1] і виділила 4,8 млн грн (1% від бюджету міста) на реалізацію ініціатив у його рамках. Для Чернігова це була значна сума, оскільки раніше на громадські ініціативи виділялося не більше півмільйона гривень. При цьому одна половина призначалася на капітальні видатки (до 1,2 млн на один проект), а друга — на поточні видатки (до 360 тис. на один проект). Легкість, з якою тодішня міська влада пішла на реалізацію громадської ініціативи, була не в останню чергу пов'язана з проведенням місцевих виборів у жовтні 2015 року. Тодішній міський голова використав ідею впровадження бюджету участі у передвиборчій агітації, однак програв у другому турі.

[1] *Про затвердження* нової редакції Положення про громадський бюджет (бюджет участі) у місті Чернігові: Рішення Чернігівської міської ради від 21 квітня 2017 року № 19/VII-2. URL: http://www.chernigiv-rada.gov.ua/budget/docs/9018 (дата звернення: 01.10.2017).

Основні засади Положення про бюджет участі у Чернігові передбачають: загальний обсяг громадського бюджету на наступний бюджетний рік становить до 1% затвердженого обсягу власних та закріплених доходів; участь у проекті можуть брати громадяни України, які зареєстровані та проживають на території міста, для подання пропозицій та проектів необхідно заповнити відповідний бланк, додавши до нього список з підписами щонайменше 15 містян. Бланки для голосування можна отримати у пунктах голосування або роздрукувати самостійно на сайті міської ради.

Ініціатори провели інформаційну кампанію, наслідком якої стали 73 готових проекти, 56 з яких були представлені на голосування жителям Чернігова. З них 32 стосувалися капітальних видатків, а 24 — поточних. Переможцями шляхом голосування бюлетенями стали 17 проектів, 13 — у частині поточних витрат, 4 — у частині капітальних витрат. Загалом найбільше коштів отримали комунальні заклади міста: з 4,8 млн грн, які виділялися на громадський бюджет, половина пішла на капітальні ремонтні роботи в чотирьох комунальних закладах. На думку П. Пущенка, це стало можливим завдяки використанню адміністративного ресурсу: керівництво лікарні та навчальних закладів змогли мобілізувати на голосування як своїх працівників, так і клієнтів установ. Однак ідея громадського бюджету полягає не у фінансуванні ремонтів комунальних закладів, що передбачено іншими статтями бюджету, а у фінансуванні креативних ідей містян, які додають «родзинку» місту чи створюють комфортніші умови проживання містян[1].

Цю проблему у використанні коштів громадського бюджету визнали як громадські активісти, так і представники міської ради. Тому нова редакція Положення «Про громадський

[1] *Пущенко П.* Громадський бюджет в Чернігові – перші кроки і перший досвід // Співпраця заради локальних змін: успішні практики з Польщі і України. Варшава: Фонд «Освіта для демократії», Громадська організація «Наше Поділля», 2017. С. 13.

бюджет», затверджена в 2016 році, передбачає, що реалізація пропозицій та проектів за рахунок громадського бюджету може стосуватися лише об'єктів, що належать до комунальної власності міста, та є загальнодоступними для всіх мешканців. Також було знижено вікові вимоги для участі в ініціюванні проектів та голосуванні за них до 16 років. А термін подачі заявок та тривалість процесу голосування збільшилися. Крім того, передбачена можливість електронного голосування за наявності такої можливості. Серед інших проблем, що з'ясувалися у ході реалізації бюджету участі, виявилися: неадекватна оцінка вартості проектів авторами, можливості для зловживань у ході голосування, репрезентативність учасників процесу, недостатня інформованість мешканців.

Наприкінці 2016 року відбулося друге голосування в рамках громадського бюджету: майже 10 тис. осіб обирали з-поміж 61 проекту. Але знову більшість виділених коштів була витрачена на бюджетні установи. Незважаючи внесені зміни до Положення про Громадський бюджет, до конкурсу були допущені й комунальні заклади з проектами, що передбачають заміну вікон або ремонт фасаду шкіл. Головною причиною проходження таких проектів стало те, що більшу частину членів робочої групи з впровадження громадського бюджету становлять представники комунальної сфери, котрі не пропускали жодного засідання і відстоювали необхідні їм проекти[1]. Серед переможців у частині поточних витрат у 2016 році є цікаві проекти: створення пунктів європейської інформації в міських бібліотеках, стерилізація безпритульних тварин, створення групи денного перебування для дітей з інвалідністю, продовження роботи служби соціального таксі, соціальна підтримка та реабілітація інвалідів по зору, програма «Чернігів — місто легендарних різнобарвних мостів» тощо.

[1] *Пущенко П.* Громадський бюджет в Чернігові – перші кроки і перший досвід. С. 15.

Загальна сума, що запланована на реалізацію громадського бюджету в 2018 році, становить 9,6 млн грн, що удвічі більше, ніж у 2015 році. Новаціями нового проекту Положення є: поняття «капітальні видатки» та «поточні видатки» замінено на відповідні поняття «великі проекти» та «малі проекти» для полегшення авторам проектів складання кошторису пропозицій; встановлено граничні обсяги розмірів коштів: для малих проектів — до 300 тис грн, для великих проектів — від 300 тис грн до 1500 тис грн; встановлено розподіл коштів від загальної запланованої суми в розмірі 75% на 25% між великими та малими проектами; передбачена можливість для коштів, які не було використано в частині великих проектів, бути доданими до суми коштів, передбачених на реалізацію пропозицій у частині малих проектів; виключена можливість самостійного друку бюлетеня для голосування з сайту міської ради.

Незважаючи на певні успіхи в реалізації 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, подані мешканцями, 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 публічних дискусій про пріоритети розвитку міста та визначення проблем для тематики проектів (Київ, Івано-Франківськ), однак зазвичай такі заходи не проводяться. Очевидно, що корисними 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 напрями проектів, самі проекти.

Порівнюючи зарубіжний і український досвід, зазначимо значно менший відсоток коштів, що виділяються з міського бюджету на фінансування локальних проектів в Україні. Обсяги громадського бюджету досить незначні, навіть порівняно з Польщею, не говорячи про міжнародний стандарт 10%: зазвичай виділені кошти не перевищують 0,5–1% місцевого бюджету. Найбільше фінансування у рамках бюджету участі виділила Одеса — 150 млн грн, що становить 2,4% міського бюджету. А найменше коштів у відносних показниках на громадські ініціативи дає Київ: у 2016 році було виділено 50 млн грн (або 0,184% загального бюджету в 27 136 143,1 тис. грн), а в 2017 році — 100 млн (0,26% від 38238087,7 тис. грн). На 2018 рік заплановано виділити також 100 млн, що становитиме уже 0,2% від 49,051 млрд грн.

Учасники та експерти також відзначають випадки використання адміністративного ресурсу для впливу на голосування. Так, в Одесі мало місце маніпулювання думкою активістів у ході електронного голосування: значна кількість облікових записів учасників (наприклад, через порушення при створенні 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.

Такій ситуації сприяє те, що комунальні організації (школи, лікарні, жеки) мають право претендувати на частку коштів, виділених на громадські ініціативи, що дає підстави

критикам характеризувати бюджет участі в Україні як «корпоративний бюджет». Так, у Києві у 2017 році перемогу здобув проект «Скульптура закоханих наречених» від Шевченківського ДРАЦС, що має «зменшити упереджене ставлення населення до державних органів» та популяризувати адміністративні послуги у сфері державної реєстрації актів цивільного стану[1].

Тобто загалом позитивний підхід до залучення не лише фізичних, а й юридичних осіб до бюджету участі на практиці призводить до того, що в цьому процесі беруть участь політичні партії, комунальні підприємства, установи та заклади (останні взагалі напряму фінансуються з місцевого бюджету), що суперечить самому принципу бюджету участі — делегуванню громадянам частини влади.

Недоліком є й те, що у низці випадків (Дніпрі, Харкові, Полтаві, Сєвєродонецьку та Черкасах) реалізація громадського бюджету регулюється цільовою строковою програмою, що породжує ризик відмови від її продовження.

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. У Господарському кодексі України потрібно регламентувати оприлюднення проектів фінансових планів комунальних підприємств та звітів про їх виконання. 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[2].

[1] *Скульптура* «Закохані наречені». URL: https://gb.kyivcity.gov.ua/projects/191 (дата звернення: 01.10.2017).
[2] *Іщейкін К. Є.* Моделі бюджету участі в Україні: особливості і недоліки // Гілея. 2017. Вип. 128. С. 317–320.

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 значне зростання кількості внутрішньо переміщених осіб після 2014 року.

Висновки

У сучасній державі участь громадян стає однією з провідних демократичних практик, що дає можливість пристосовуватися до нових вимог, які висувають процеси суспільної трансформації, про що свідчить значне поширення практики бюджету участі.

Бюджет участі — симбіоз концептуальних положень учасницької та деліберативної демократії, що передбачає активне залучення громадян до прийняття рішень про розподіл частки місцевого бюджету, згідно з усталеними правилами і процедурами, та наявність відповідних механізмів контролю за реалізацією ініціатив громадян. Він виконує такі функції: 1) активізації участі громадян за рахунок розширення їх прав щодо вирішення фінансових питань; 2) соціалізації — у ході обговорення громадських ініціатив мешканці краще дізнаються про потреби один одного та спільні інтереси; 3) просвітницьку — учасники процесу отримують теоретичні знання про особливості здійснення влади на місцях та практичні навички взаємодії з органами публічної влади; 4) демократизаційну — посилення довіри до органів місцевої влади та посилення легітимності владних інститутів у країні загалом.

При розробці та впровадженні нових учасницьких механізмів слід враховувати три ключових аспекти: 1) коло учасників, орієнтація на максимальне залучення усіх зацікавлених акторів; 2) спосіб їх взаємодії між собою, результати якої мають наближатися до цілей дорадчої демократії — прийняти консенсусне рішення як результат зближення позицій

учасників; 3) характер прийнятих рішень, що свідчить про реальну роль, яка відведена громадянам у політико-управлінських процесах: консультантів чи співтворців політики.

Основними принципами політичної активності у концепціях демократії участі виступають: антиієрархічність соціально-політичних рухів; добровільність участі; творчий характер участі; не обмежений звичними процедурними рамками виборчого процесу, що набуває різних форм; рівність у розгляді пропозицій, що передбачаються чи виражаються у такій участі. При цьому слід відрізняти поняття демократії участі та асоціативної демократії з огляду на відмінність цих моделей. Якщо демократія участі фокусує увагу на індивідуальній активній участі громадян у житті суспільства, то асоціативна демократія підкреслює роль різноманітних громадських інститутів, які протистоять державі, врівноважують її і водночас перебувають під її контролем і заступництвом.

У найбільш узагальненій формі стимулом до розширення участі громадян є бажання вирішити проблеми, пов'язані з легітимністю, ефективністю та справедливістю. Найпопулярнішим аргументом на користь впровадження нових механізмів участі є, по-перше, їх позитивний вплив на легітимність демократичного управління. Ця криза легітимності відкриває нові можливості для демократичних інновацій, що здатні посилити легітимність державних рішень.

Друга проблема, вирішенню якої сприяє участь громадян, є низька ефективність органів державного управління. Підвищити якість та ефективність державних послуг можна шляхом реформування конкретних сфер державного управління шляхом реорганізації відповідних органів для ширшого залучення громадян. Завдяки цьому органи державної влади можуть підвищити свою ефективність, отримуючи більше інформації про потреби громадян та користуючись їх знаннями.

Справедливість, точніше соціальна справедливість, є третьою метою, досягненню якої сприяє учасницьке управління. Управлінські механізми часто продукують несправедливі результати, коли деякі групи, що мають політичні, економічні чи соціальні переваги, впливають на вибір такого варіанту державної політики, що посилює їх політико-економічний статус. Протягом останніх десятиліть органи державної влади, організації громадянського суспільства та інші актори успішно реалізують безліч ініціатив щодо учасницького управління, кількість і масштаб яких зростає рік від року. Однак у переважній більшості ці проекти спрямовані радше на досягнення таких цілей, як легітимність і ефективність державного управління, ніж на відновлення соціальної справедливості.

Основними формами прямого залучення громадян до вирішення місцевих і державних проблем у демократичних режимах є: загальні збори мешканців міста, громадські ініціативи, відкликання депутатів, референдуми та експерименти із спільним урядуванням.

Основним недоліком нововведень, спрямованих на розширення участі громадян, є їх масштаб. Хоча кількість ініціатив щодо управління через участь громадян у процесах прийняття рішень дедалі зростає, однак їх результативність поки що не очевидна. Зазвичай чиновники радяться з громадянами щодо вирішення дріб'язкових питань, про що свідчать незначні суми, які виділяються на бюджет участі у різних країнах, створюючи радше ілюзію участі, ніж реальну можливість суттєво вплинути на місцеву чи загальнонаціональну політику.

Концепція дорадчої демократії нівелювала один із критичних докорів на адресу прихильників широкої участі громадян: сумніви в якості внеску громадян у процес прийняття рішень. Політична легітимність не зводиться до виборчих дільниць і правління більшості як такого. Це скоріше надання переконливих доказів, пояснень і оцінок для державних рішень.

Обговорення може вдосконалити колективне судження, оскільки воно пов'язане не тільки з підсумовуванням інформації та обміном думок, а й з міркуваннями про них і перевірочними аргументами. Хоча обговорення, дискусія і дебати необхідні для будь-якої форми демократії, а широка участь підвищує переваги дебатів, проте цього недостатньо, щоб ототожнювати дві різні моделі, які в певному сенсі абсолютизують різні аспекти єдиного політичного процесу. Для задоволення учасницького стандарту необхідно, щоб усі громадяни були політично активними, але не висували особливих вимог щодо якості процесу прийняття рішень.

Деліберативна демократія зосереджується на тому, щоб створювати особам, які приймають рішення, легітимні умови для спілкування один з одним на принципах поваги і рівності, щоб приймати раціональні демократичні рішення, засновані на загальних нормах, цінностях і цілях.

Передумовами відродження інтересу до інструментів учасницької демократії стали нездатність органів державної влади впоратися із соціально-економічними труднощами, дифузія традиційних соціальних класів, інфляція ідеології, зростання рівня недовіри громадян до політиків, державних і демократичних інститутів.

У запровадженні інноваційних механізмів участі, зокрема бюджету участі, зацікавлені п'ять груп акторів: політичні партії; соціальні рухи та неурядові організації; міжнародні організації; фахівці і місцеві активісти; національні чи міжнародні мережі та фонди. Наважуючись на такі реформи, вони виходять з політичних, адміністративних та соціальних міркувань.

Взаємозв'язок між двома феноменами сучасності — демократією та децентралізацією — є дещо парадоксальним. Більше того, поняття учасницької демократії та децентралізації часто використовуються для протиставлення цих двох феноменів. Є низка прикладів того, як численні децентралі-

заційні ініціативи не тільки не сприяли зміцненню демократичних інститутів, а навпаки, призвели до підпорядкування громадян органам публічної влади чи навіть до посилення місцевого непотизму. Механізми децентралізації місцевого самоврядування не завжди сприяють демократії участі, а деякі з них можуть заохочувати участь лише на рівні міських районів чи у рамках державно-приватного партнерства, що орієнтується насамперед на залучення підприємців, а не громадянського суспільства загалом, і таким чином не досягають цілей демократії участі.

Результатом децентралізації мають стати стабільні фіскальні відносини між центральною владою та органами регіональної та місцевої влади, які описуються такими принципами, як: фінансова автономія, достатність доходів, справедливість, передбачуваність, ефективність, простота, застосування стимулів та цілеспрямованість.

Впровадження бюджету участі має вісім позитивних наслідків для демократичних інститутів та державного управління загалом. По-перше, участь може покращити співробітництво між різними сферами та відділами місцевої адміністрації. Громадяни не уявляють організаційної структури бюрократичного апарату, коли формулюють свої потреби. Це часто означає, що проблема не може бути вирішена в рамках одного відділу і потребує, по-друге, горизонтального співробітництва. Громадяни прагнуть вирішити проблему в певний часовий відрізок і тому вимагають від чиновників швидко реагувати на свої звернення. Це призводить, по-третє, до прискорення адміністративних процедур. До того ж у деяких випадках самі громадяни пропонують допомогу в реалізації своїх пропозицій. Тобто участь може привести до четвертого наслідку: надання послуг громадянами. Очевидно, що бюджет участі разом з іншими дорадчими механізмами може сприяти вирішенню проблем завдяки різноманіттю варіантів розв'язання, сформульованих у ході обговорень, що є п'ятим наслідком. Шостий

наслідок полягає у тому, що експертиза громадян та асоціацій, сформульовані ними пропозиції можуть допомогти покращити надання послуг. По-сьоме, мери деяких міст також очікують від виборців порад щодо скорочення витрат. У ході зустрічей в рамках бюджету участі у мешканців з'ясовують, яких послуг вони не потребують або якими рідко послуговуються для визначення позицій, щодо яких фінансування з бюджету може бути скорочене або навіть припинене. По-восьме, активне залучення громадян до процесу прийняття рішень заохочує зміни у структурі та робочих процедурах органів публічної влади, у результаті яких мешканці та інші учасники бюджету участі отримують певний ступінь контролю за діяльністю виконавчих органів влади. Очевидно, що лише тоді, коли громадяни зможуть переконатися в тому, чи реалізуються їх пропозиції на практиці, та прослідкувати, чи належним чином витрачаються бюджетні кошти, адміністративні органи працюватимуть ефективно.

Інституціоналізація бюджету участі у державному управлінні може стимулюватися низкою формальних чинників: статутна інтеграція; розробка відповідної методичної документації, схваленої органом виконавчої влади; прийняття нових нормативно-правових актів, що регулюють адміністративну діяльність тощо.

Формалізація бюджету участі може розглядатися як ознака бажання муніципалітету стабілізувати його використання та перетворити на складову адміністративної практики. Водночас є ризик жорсткої формалізації практики, що часто виникає спонтанно і вимагає постійних технічних і організаційних удосконалень для того, щоб залишатися гнучкою і творчою. Тому на ранніх етапах бажано підтримувати організаційний контекст без надмірного регулювання, оскільки правила гри повинні бути чіткими і зрозумілими, щоб завоювати довіру громадян. На останньому етапі може виникнути можливість здійснити певну формалізацію циклу бюджету участі.

Висновки

Реалізація бюджету участі ставить низку серйозних питань. Насамперед це загальні питання, зумовлені природою усіх форм інклюзивних практик. Це стосується насамперед того факту, що участь громадян: є концепцією участі, що є складною для розуміння та визначення і, понад усе, важко виміряти наслідки і результати її застосування; легко використовується як інструмент для маніпулювання громадською думкою, інтересами зацікавлених акторів, що часто зводиться до церемоніалу; часто передбачає затрати (матеріальні, часові, людські) і певні незручності для учасників; може мати негативний вплив на звітність державного управління, перетворюючи традиційну вертикаль відносин принципал-агент, створюючи потенційний конфлікт між громадянами, які беруть участь, і тими, хто виключений з цього процесу; розвиває такий тип відносин, який може включати підміну чи доповнюваність, не завжди чітко. Він може включати роботу традиційних механізмів представництва, базованих на посередництві між політичними партіями, та впровадження механізмів участі, зокрема пряму участь.

Класифікація моделей бюджету участі, виходячи з п'яти основних критеріїв, передбачає виділення таких форм: за походженням (новозеландська, бразильська та північноамериканська); за масштабом (сублокальна, місцева (муніципальна), регіональна, загальнонаціональна); за ініціаторами (ініційована зверху або знизу); за колом учасників (відкрита або представницька); за ступенем формалізації (формалізована або частково формалізована).

Еволюція бюджету участі має два основних етапи. На першому він зосереджується на чітко визначеному переліку проблем, коли спроби громадського обговорення бюджетних питань характеризуються акцентуванням уваги на потребах та варіантах вирішення проблем у сфері міського планування та інфраструктурних проектів загалом. З часом починають розглядатися соціальні послуги, охорона здоров'я, куль-

тура, спорт та навколишнє природне середовище. На другому етапі органи місцевого самоврядування вдаються до експериментів, орієнтованих насамперед на вирішення соціальних питань широкого масштабу, а також на визначення напрямів діяльності самоврядного органу загалом, завдяки чому формується пріоритетність різних напрямів витрачання бюджетних коштів. Менш поширеним є обговорення питань місцевих податків, оскільки додаткові надходження до бюджету розширюють рамки бюджетів участі.

Прихильники участі громадських об'єднань та асоціацій прагнуть довести, що проблеми легітимності у політичній системі, базовані на загальній участі, породжуються насамперед відсутністю у громадян належних навичок, знань про законотворчий процес і суть обговорюваних питань, досвіду ведення публічних дискусій тощо. Тобто відкрита для всіх процедура буде перепоною для появи громадян-експертів з достатньою кваліфікацією, що робить громадян беззахисними перед маніпуляціями з боку органів публічної влади та політиків. У такий спосіб робиться спроба перегляду відносин між органами публічної влади та громадянським суспільством: замість дискусій з експертами проводяться зустрічі з некваліфікованими громадянами.

У контексті деліберативних практик особистий досвід громадян є радше недоліком, ніж перевагою. Неорганізовані індивіди надто переймаються власними потребами, які можуть обмежити їх спроможність: 1) розуміти суть проблем, що виходять за рамки їх повсякденного життя; 2) дотримуватися системного підходу, оскільки в міру вирішення власних проблем вони можуть забути про інші, більш комплексні.

Без чіткого зв'язку з конкретною частиною щорічного бюджету бюджет участі може призвести до практики консультацій про використання фінансових ресурсів чи реалізацію інвестиційних проектів. Коли ця вимога виконується, то ресурси, доступні для спільного управління, можуть залежа-

ти частково чи повністю від певних статей витрат бюджету (зазвичай капітальні затрати) чи складатися з певного відсотка загальної суми.

З одного боку, інклюзивний принцип бюджету участі до певної міри обмежує рамки публічних дискусій, утримуючи неорганізованих громадян від обговорення більш комплексних проблем, що стосуються основ політичної системи країни і активно піднімаються різноманітними громадськими об'єднаннями. З іншого боку, саме дебати щодо конкретних питань, з якими мешканці постійно стикаються у повсякденному житті, дають можливість громадянам брати участь у творенні політики. Тобто експерименти з бюджетом участі знову привертають увагу до проблеми поглиблення індивідуалізації сучасного суспільства, що загрожує розширенню прав і можливостей колективів.

Бюджет участі пропонує новий спосіб формулювання публічного інтересу, базованого на дорадчих практиках, що актуалізує конфлікт між принципами представницької та дорадчої демократії. Незважаючи на переваги широкої участі, слід визнати: якщо громадяни не можуть дискутувати та змінювати правила, а процедури прийняття рішень непрозорі, то бюджет участі може стати новою формою політичного панування, що не має нічого спільного з процесом демократизації. Тому громадські організації відіграватимуть важливу роль, оскільки здатність суспільства до самоорганізації, що проявляється в об'єднанні зусиль індивідів, дає змогу контролювати діяльність органів публічної влади.

Для бюджету участі ключовими є комунікативний та процедурний аспекти. Перший стосується відкритої структури прозорих зустрічей для вирішення проблем і визначення пріоритетів, що сприяє демократизації громадянського суспільства. Другий має справу з процедурами, які регулюють умови комунікації. Без процедурного аспекта бюджет участі зводиться до набору інструментів, відділених від внутрішньої

роботи органів публічної влади, які приймають остаточні рішення та реалізують політику. Якщо розглядати бюджет участі виключно як набір процедур, то очевидними стають його обмеження, зумовлені незначним обсягом фінансування, компетенцією органів місцевого самоврядування та технічними вимогами до проектів.

Хоча бюджет участі почав вперше практикуватися у Бразилії, проте досить швидко він набув популярності в усьому світі, не в останню чергу за рахунок акцентування уваги насамперед на демократичності процедури прийняття рішень. У розвинених країнах низка його принципів перегукувалася із положеннями Нового державного управління та належного урядування. Для Канади з її добре розвиненою інфраструктурою громадський бюджет орієнтується насамперед на інклюзивність: залучення різноманітних соціальних, етнічних, мовних, релігійних, расових груп до участі у політичному житті й задоволення їх культурних уподобань. Франція як високоцентралізована держава вдалася до впровадження різноманітних механізмів залучення громадян до процесу прийняття рішень, у тому числі бюджету участі та фондів сусідства, задля покращення взаємодії між державою та громадянським суспільством. Однак, незважаючи на законодавче розширення прав громадян щодо участі у вирішенні місцевих питань, відчутних змін у діяльності органів публічної влади не відбулося, що й зумовило згасання інтересу мешканців до бюджету участі. У свою чергу, в Німеччині впровадженню цього інструмента участі передували адміністративна модернізація та реформування системи місцевого самоврядування згідно ідеї муніципалітету громадян — *Burgerkommune*. Завдяки цьому бюджет участі успішно реалізується у низці міст, зокрема у берлінському районі Ліхтенберзі, а в інших помітний прогрес у наближенні органів публічної влади до потреб та інтересів пересічних громадян.

Основні труднощі із впровадженням бюджету участі у країнах Центрально-Східної Європи зумовлені постсоціалістичною спадщиною: низькою політичною активністю населення та відповідальних політиків, орієнтованих на відстоювання інтересів своїх виборців. З огляду на це експерименти з учасницькими практиками дали в регіоні неоднозначні результати: у Братиславі бюджет участі проіснував лише кілька років, у той час як у Польщі низка міст домоглися певних успіхів із його впровадженням та стали прикладом для наслідування в Україні. Незначний досвід поляків щодо участі у процесах прийняття рішень, певна слабкість системи місцевого самоврядування зумовили домінування такого різновиду бюджету участі, як консультаційна модель, коли з громадянами лише радяться щодо використання певної частки місцевого бюджету, але остаточне рішення, яке зазвичай аналогічне результатам громадських обговорень, приймається представницьким органом або мером.

Різноманітність моделей бюджету участі у різних країнах є результатом вибору, зробленого у ході реалізації бюджету участі, рішень, що стосуються певних аспектів, зокрема: визначення отримувачів; увага до внутрішніх і зовнішніх передумов, необхідних для діяльності механізмів участі; як ці механізми структуровані, вибір між ними; чіткість і зрозумілість проекту бюджету, поданого для обговорення; ступінь обов'язковості колективних рішень; ступінь формалізації процесу; процедура звітування.

З огляду на нестабільність та мінливість бюджету участі питання про його перспективи та поширення у світі зводяться до таких: чи він є інструментом, спроможним реально впливати на концепцію публічних відносин, чи просто мимовільним захопленням, актуальність якого мине через кілька років; чи ці ініціативи спрямовані на формування способу функціонування системи демократичних інститутів, чи вони лише посилюють легітимність політичного консенсусу в

короткостроковій перспективі, або є пристосуванням до тимчасових вимог груп тиску.

Тому особлива увага повинна приділятися відносинам між цілями, для досягнення яких впроваджується бюджет участі, та внутрішнім і зовнішнім середовищем, оскільки модель, що дає гарні результати в одному контексті, виявиться провальною в іншому. Інші сфери, що вимагають уваги: підтримка громадян через незначну кількість досліджень цього питання та оцінка впливу в коротко- та середньостроковій перспективі.

Незважаючи на певні успіхи в реалізаціїї бюджету участі в Україні, що найбільш очевидно проявляється у кількісних показниках (зростанні кількості проектів та осіб, які взяли участь 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. Це спричинено відсутністю законодавчих норм, що передбачають пряму участь громадян у вирішенні бюджетних питань.

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

Порівняно із зарубіжними державами в Україні на фінансування локальних проектів виділяється значно менший відсоток коштів з міського бюджету. Обсяги громадського бюдже-

ту досить незначні. Міжнародний стандарт — 10%, в Україні — не більше 0,5–1% місцевого бюджету.

Особливої актуальності для України бюджет участі набуває з огляду на поглиблення процесів фінансової децентралізації, що сприяє зростанню коштів, що знаходяться у розпорядженні органів місцевого самоврядування. Для активізації участі громадян та наближення органів місцевого самоврядування до потреб мешканців варто доповнити ст. 61 «Місцеві бюджети» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» п. 6. «Не менше 3% загального обсягу місцевого бюджету виділяється на реалізацію проектів бюджету участі, процедури і порядок проведення якого закріплені у статуті територіальної громади або спеціальним рішенням місцевої ради». Крім того, у бюджетних регламентах органів місцевого самоврядування необхідно прописати шляхи та механізми участі громадськості 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 значне зростання 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.

Список використаних джерел

1. *Алєксєєнко І.* Політична участь: здобутки, проблеми, перспективи // Вісник УАДУ. 2004. № 4. С. 263–269.
2. *Алмонд Г. А., Верба С.* Гражданская культура и стабильность демократии // Полис. 1992. № 4. С. 122–134.
3. *Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р.* Сравнительная политология сегодня. Мировой обзор. Москва: Аспект Пресс, 2002. 537 с.
4. *Андрейченко О.* Нові підходи до формування дохідної бази місцевих бюджетів // Фінанси України. 2009. № 7. С. 84–87.
5. *Афонін Е. А., Гонюкова Л. В., Войтович Р. В.* Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики. Київ: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. 160 с.
6. *Бадила М. П.* Фінансове забезпечення місцевих бюджетів: сучасний стан та перспективи вдосконалення // Формування ринкових відносин в Україні. 2009. № 8. С. 35–39.
7. *Балабан Р.* Якщо не ми, то хто ж? Розвиток місцевого самоврядування // Віче. 2002. № 11. С. 27–32.
8. *Барбер Б.* Сильна демократія: політика учасницького типу // Демократія: Антологія / упоряд. О. Проценко. Київ: Смолоскип, 2005. С. 254–262.
9. *Барбич І.* Нормативно-правові відносини між учасниками бюджетного процесу: поняття, перспективи розвитку // Підприємництво, господарство і право. 2008. № 3. С. 72–73.

10. *Барков В. Ю.* Украина сегодня: политические, социальные и национальные детерминанты развития. Киев: Стилос, 1998. 220 с.
11. *Батанов О. В.* Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні. Київ: Видавничий дім «Ін Юре», 2003. 511 с.
12. *Батанов О. В.* Муніципальне право України: підручник. Харків: Одісей, 2008. 528 с.
13. *Бебик В.* Держава і громадянське суспільство: партнерські комунікації у глобальному світі: [навч.-метод. посіб.] / В. Бебик, В. Бортніков, Л. Дегтерьова, А. Кудряченко; за заг. ред. В. Бебика. Київ: Інститут громадянського суспільства, 2006. 248 с.
14. *Береза А.* Інституційні моделі регіональної політики в європейських країнах // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. 2006. Вип. 30(2). С. 270–280.
15. *Бескид Й.* Теоретичні підвалини дослідження суті державного бюджету України // Фінанси України. 1998. № 1. С. 16–18.
16. *Бессет Д. М.* Делиберативная демократия и американская система государственной власти. Москва: РОССПЭН, 2011. 335 с.
17. *Богачов С.* Проблеми й перспективи формування місцевих бюджетів у великих містах (у світлі реформування податково-бюджетного законодавства України). URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/ Skhid/2011_1_sv/3.pdf.
18. *Борденюк В.* Деякі аспекти співвідношення місцевого самоврядування, держави і громадянського суспільства // Право України. 2001. № 12. С. 24–27.
19. *Бортніков В.* Особливості участі громадян в концептуальних моделях демократії // Політичний менеджмент. 2007. № 3. С. 38–50.

20. *Буковинський С. А.* Концептуальні засади управління бюджетними коштами в Україні // Фінанси України. 2001. № 5. С. 24–33.
21. *Бурдье П.* Социология политики. Москва: Socio-Logos, 1993. 336 с.
22. *Бюджет* громадських ініціатив м. Вінниця. URL: http://gromada.vmr.gov.ua/default.aspx.
23. *Бюджет* міських ініціатив Рівного. URL: https://rivne.pb.org.ua/.
24. *Бюджет* участі Івано-Франківська 2016: проблеми та рекомендації. URL: http://mistosite.org.ua/uk/articles/byudzhet-uchasti-ivano-frankivska-2016-problemy-ta-rekomendacziyi.
25. *Бюджет* участі Івано-Франківська. URL: http://bu.mvk.if.ua/.
26. *Бюджетний* кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17.
27. *Бюджетний* процес 2018: регіональний вимір. URL: http://probudget.org.ua/news/byudjetniy-protses-2018-regionalniy-vimir_516.
28. *Василишен М. М.* Формування місцевих бюджетів та обґрунтування міжбюджетних відносин // Фінанси України. 2001. № 7. С. 125–128.
29. *Вербицький І.* Бюджет участі Івано-Франківська 2016: проблеми та рекомендації. URL: https://mistosite.org.ua/en/articles/byudzhet-uchasti-ivano-frankivska-2016-problemy-ta-rekomendacziyi.
30. *Винников О. Ю., Соф'янц Н. О.* Правові засади соціального партнерства в територіальних громадах України: громадські організації та органи влади. Донецьк: Вебер, 2001. 95 с.
31. *Відкритий* бюджет Києва. URL: https://www.kyivsmartcity.com/projects/open-budget/.
32. *Воротіна Н.* Основи теорії бюджету і бюджетного процесу та деякі проблеми правового регулювання цих питань в

Україні // Правова держава: Щорічник наукових праць. Вип. 13. 2002. С. 202–210.

33. *Всеукраїнське* муніципальне опитування: кращі перспективи в містах на тлі високого песимізму в державі. | URL: https://www.iri.org.ua/novini/vseukrainske-municipalne-opituvanna-krasi-perspektivi-v-mistah-na-tli-visokogo-pesimizmu-v.
34. *Габермас Ю.* Громадянство і національна ідентичність // Умови громадянства: зб. ст.; відп. ред. Варт ван Стінберген. Київ: Укр. Центр духовної культури, 2005. С. 49–70.
35. *Габермас Ю.* Залучення іншого: Студії з політичної теорії. Львів: Астролябія, 2006. 416 с.
36. *Габермас Ю.* Структурні перетворення у сфері відкритості: дослідження категорії громадянське суспільство. Львів: Літопис, 2000. 317 с.
37. *Гаврилюк Р.* Фінансовий закон: проблеми теорії та практики // Право України. 2005. № 7. С. 37–41.
38. *Ганущак Ю.* Бюджетна децентралізація: старт чи фальстарт? // Дзеркало тижня. 2014. 15 червня. URL: https://dt.ua/internal/byudzhetna-decentralizaciya-start-chi-falstart-_.html.
39. *Ганущак Ю.* Децентралізація: проект закривається? // Дзеркало тижня. 2014. 12 грудня. URL: https://dt.ua/internal/decentralizaciya-proekt-zakrivayetsya-_.html.
40. *Глущенко Ю. М.* Участь місцевих державних адміністрацій у бюджетному процесі // Держава і право. 2007. Вип. 35. С. 276–283.
41. *Головатий М.* Політико-правові аспекти взаємодії демократичної держави й громадянського суспільства // Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні. Київ: УАДУ, 2001. Т. 1. С. 25–26.

42. *Горбатенко В. П.* Стратегія модернізації суспільства: Україна і світ на зламі тисячоліть. Київ: Видавничий центр «Академія», 1999. 240 с.

43. *Гордей О. Д., Василик Д. О.* Бюджетний механізм забезпечення зростання суспільного добробуту // Фінанси України. 2003. № 4. С. 29–32.

44. *Гражданское* общество: инструкция по применению. Где и как искать поддержку / С. Дворжакова и др.; под ред. К. Глоушкова. Харьков: Павленко; ИНЖЭК, 2011. 83 с.

45. *Грин Д. Дж.* Возвращение в гражданское общество: Социальное обеспечение без участия государства. Москва: Новое изд-во, 2009. 220 с.

46. *Гринчук Н.* Кейс-стаді 2: Партиципаторний бюджет у м. Лодзі (Польща) і м.Чернігові (Україна) // Клімовський Д., Гринчук Н. Розбудова спроможності НАДУ для відкритого місцевого самоврядування. Партиципаторний бюджет. URL: http://www.nispa.org/files/publications/training/Participatory_budgetingUA.pdf. С. 21–30.

47. *Громадський* бюджет Києва. URL: gb.kyivcity.gov.ua.

48. *Громадський* бюджет Краматорська. URL: https://kramatorsk.pb.org.ua.

49. *Громадський* проект Бердянська. URL: https://berdiansk.pb.org.ua.

50. *Громадський* проект бюджету участі. URL: http://dzki.kievcity.gov.ua/content/byudzhet-uchasti.html.

51. *Громадський* проект Дніпра. URL: https://dnipro.pb.org.ua.

52. *Громадський* проект Тернополя. URL: https://pb.rada.te.ua/.

53. *Громадський* проект Хмельницького. URL: https://gp.khm.gov.ua/.

54. *Громадський* проект Чернівців. URL: https://gb.city.cv.ua/about.

55. *Громадянське* суспільство в сучасній Україні: специфіка становлення, тенденції розвитку / Ф.М. Рудич, Р. В. Балабан, Ю. С. Ганжуров, О. П. Дергачов. Київ: Парламентське вид-во, 2006. 226 с.

56. *Громадянське* суспільство в сучасній Україні: специфіка становлення, тенденції розвитку / за заг. ред. Ф. М. Рудич. Київ: Парлам. вид-во, 2006. 412 с.

57. *Громадянське* суспільство: політичні та соціально-правові проблеми розвитку: монографія / Г. Ю. Васильєв, В. Д. Воднік, О. В. Волянська та ін.; за ред. М. П. Требіна. Харків: Право, 2013. 536 с.

58. *Гутман Е., Томпсон Д.* Устрій дорадчої демократії // Демократія: Антологія / упорядник О. Проценко. Київ: Смолоскип, 2005. С. 301–347.

59. *Даймонд Л.* Прошла ли «третья волна» демократизации? // Полис. 1999. № 1. С. 10–25.

60. *Даль Р.* Демократия и ее критики. Москва: РОССПЭН, 2003. 574 с.

61. *Даль Р.* О демократии. Москва: Аспект Пресс, 2000. 208 с.

62. *Даль Р.* Проблема компетентности граждан // Демократия; теория и практика. Москва: Интерпракс, 1996. С. 22–43.

63. *Дембицька Н. М.* До розробки понятійного апарату теорії політичної соціалізації // Соціально-психологічний вимір демократичних перетворень в Україні / за ред. Максименко С. Д., Циби В.Т., Шайгородського Ю. М. та ін. Київ: Український центр політичного менеджменту, 2003. С. 145–158.

64. *Державотворення* і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи / Ю. С. Шемшученко та ін.; ред. Ю. С. Шемшученко. Київ: Інститут держави і права ім. В. М Корецького НАН України, 2001. 632 с.

65. *Дослідження* механізмів залучення громадськості до процесу прийняття рішень Київською міською радою. Київ: Аналітичний центр CEDOS, 2017. 62 с.

66. *Експерти* ініціюють зміни до законодавства для забезпечення ефективності та прозорості місцевих бюджетів, 26.10.2016. URL: http://probudget.org.ua/news/ekspertiinitsiyuyut-zmini-do-zakonodavstva-dlya-zabezpechennya-efektivnosti-ta-prozorosti-mistsevih-byudjetiv_233/.

67. *Заблоцька О.* Поняття та зміст бюджетної системи України // Право України. 2007. № 2. С. 52–56.

68. *Заверуха О.* Міжбюджетні відносини в Україні: проблеми правового регулювання // Право України. 2000. № 9. С. 34–37.

69. *Засади* формування бюджетної політики держави: наукова монографія / М. М. Єрмошенко, С. А. Єрохін, І. О. Плужников та ін.; за ред. д.е.н., проф. М. М. Єрмошенка. Київ: НАУ, 2003. 284 с.

70. *Зеленько Г. І.* Політична «матриця» громадянського суспільства: Досвід країн Вишеградської групи та України. Київ: Знання України, 2007. 336 с.

71. *Іжа М. М.* Система регіонального управління: світовий досвід і Україна. Одеса: Друкарський дім, 2011. 368 с.

72. *Іщейкін К. Є.* Бюджет участі у контексті концепцій «Нового локалізму» та «Великого суспільства» // Гілея. 2017. № 124. С. 314–317.

73. *Іщейкін К. Є.* Бюджет участі: особливості запозичення досвіду // Держава і право. Політичні науки. 2017. Вип. 75. С. 144–151.

74. *Іщейкін К. Є.* Досвід впровадження бюджету участі у США // Гілея. 2017. Вип. 127. С. 402–404.

75. *Іщейкін К. Є.* Досвід впровадження бюджету участі як інструменту партисипаторної демократії у Франції // Гілея. 2017. Вип. 119. С. 383–386.

76. *Іщейкін К. Є.* Досвід Канади у реалізації бюджету участі // Держава і право. Політичні науки. 2017. Вип. 76. С. 167–177.

77. *Іщейкін К. Є.* Законодавча основа впровадження бюджету участі в Україні // Держава і право. Політичні науки. 2017. Вип. 78. С. 162–171.

78. *Іщейкін К. Є.* Класифікація моделей бюджету участі // Гілея. 2017. Вип. 123. С. 302–304.

79. *Іщейкін К. Є.* Комунікативний та процедурний аспекти бюджету участі // Держава і право. Політичні науки. 2017. Вип. 77 С. 118–1127.

80. *Іщейкін К. Є.* Консультаційна модель бюджету участі в Україні: переваги і недоліки // Evropsky politicky a pravni diskurz. 2018. №1. P. 158–162.

81. *Іщейкін К. Є.* Концептуальні засади учасницьких практик у Німеччині // Вісник ЛНУ. Філософсько-політологічні студії. 2017. Вип. 13. С. 143–147.

82. *Іщейкін К. Є.* Легітимація публічних рішень у бюджеті участі // Evropsky politicky a pravni diskurz. 2017. Т.4. № 5. С. 84–88.

83. *Іщейкін К. Є.* Моделі бюджету участі в Україні: особливості і недоліки // Гілея. 2017. Вип. 128. С. 317–320.

84. *Іщейкін К. Є.* Неовеберівська модель: між державою та ринком // Держава і право. Політичні науки. 2017. Вип. 74. С. 90–97.

85. *Іщейкін К. Є.* Особливості моделі бюджету участі в Берлін-Ліхтенберзі // S.P.A.C.E. 2017. № 5. С. 16–19. URL: http://www.space.nuoua.od.ua/v5_2017/6.pdf.

86. *Іщейкін К. Є.* Передумови впровадження інструментів учасницької демократії // Politicus. 2017. № 1. С. 67–70.

87. *Іщейкін К. Є.* Передумови та досвід впровадження бюджету участі у Німеччині // Politicus. 2017. № 4. С. 37–39.

88. *Іщейкін К. Є.* Польський досвід впровадження бюджету участі // Гілея. 2017. Вип. 126. С.495–497.

89. *Іщейкін К. Є.* Правові засади бюджету участі у Польщі // Держава і право. Політичні науки. 2017. Вип. 79. С. 110–117.

90. *Іщейкін К. Є.* Причини та наслідки впровадження механізмів участі // Гілея. 2018. Вип. 129. С. 264–267.

91. *Іщейкін К. Є.* Співвідношення колективного та індивідуального у процедурах бюджету участі // Гілея. 2017. № 125. С. 364–367.

92. *Іщейкін К. Є.* Чинники ефективності застосування інструментів прямої демократії // Evropsky politicky a pravni diskurz. 2017. Т.4. № 3. С. 124–130.

93. *Іщейкін К. Є.* Вплив нормативно-правової бази на становлення бюджету участі в Україні // Вісник ДНУ. 2017. № 2. С. 67–70

94. *Іщейкін К. Є.* Типологізація європейських моделей бюджету участі // Politicus. 2017. № 2. С. 79–81.

95. *Карась А. Ф.* Філософія громадянського суспільства в класичних теоріях і неокласичних інтерпретаціях: монографія. Львів: ВЦ ЛНУ, 2003. 520 с.

96. *Каун О. Б.* Концептуальні засади формування механізму міжбюджетних відносин в Україні // Фінанси України. 2006. № 6. С. 31–38.

97. *Кириленко О. П.* Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). Київ: НІОС, 2000. 384 с.

98. *Клімовський Д.* Кейс-стаді 1: Партиципаторні бюджети у Словаччині: досвід Братислави і Ружомберока // Клімовський Д., Гринчук Н. Розбудова спроможності НАДУ для відкритого місцевого самоврядування. Партиципаторний бюджет. URL: http://www.nispa.org/files/publications/training/Participatory_budgetingUA.pdf. С. 15–20.

99. *Князєв В., Бакаєв Ю.* Громадянське суспільство в контексті реалій сучасної України // Формування громадянського суспільства в Україні: стан, проблеми, перспективи: збірник. Київ: Вид-во УАДУ, 2001. С. 26–38.

100. *Коваленко А. А.* Правове забезпечення муніципального управління в Україні // Правова держава. 2007. Вип. 18. С. 483–491.

101. *Ковальчук А.* Законодавчі проблеми бюджетного процесу в Україні // Право України. 2005. № 3. С. 31–34.

102. *Колодій А.* Процес деліберації як складова демократичного врядування // Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування: матеріали науково-практичної конференції. ЛРІДУ НАДУ при Президентові України, 4 квітня 2008 р. Львів, 2008. С. 106–110.

103. *Колодій А. Ф.* На шляху до громадянського суспільства. Теоретичні засади й соціокультурні передумови демократичної трансформації в Україні. Львів: Червона Калина, 2002. 272 с.

104. *Колодій С. Ю.* Децентралізація бюджетної системи та економічне зростання // Фінанси України. 2001. № 3. С. 63–68.

105. *Корені* трави-2: Участь громадськості у формуванні політики: у 2 ч. / упоряд.: Г. Усатенко, О. Боронь. Київ: Фонд «Європа XXI», 2004. Ч. 1. 195 с.; Ч. 2. 303 с.

106. *Корнієвський О. А.* Громадянське суспільство в Україні: основні етапи інституціоналізації // Стратегічні пріоритети. 2012. № 4 (25). С. 68–73.

107. *Коэн Д. Л., Арато Э.* Гражданское общество и политическая теория. Москва: Весь Мир, 2003. 783 с.

108. *Кравченко Б.* Громадянське суспільство. Реформа системи державного управління: можливості та загрози для розвитку громадянського суспільства. Як хорові гуртки та футбольні клуби сприяють ефективному державному врядуванню / Б. Кравченко, Я. Гонціаж, Н. Гнидюк. Київ: [б. в.], 2001. 28 с.

109. *Кресіна І.* До питання про визначення поняття громадянського суспільства і української революції 2004 року // Політичний менеджмент. 2005. № 6 (15). С. 3–6.

110. *Кресіна І. О.* Вплив децентралізації на ефективність публічної влади // Віче. 2015. № 12. С. 11–13.

111. *Кресіна І. О.* Держава і громадянське суспільство: проблеми взаємодії // Держава і право. 2013. Вип. 62. С. 378–383.

112. *Кресіна І. О., Дерев'янко С. М.* Віче як інститут установчої влади в новій Конституції України // Віче. 2016. Червень. № 11–12. URL: http://www.viche.info/journal/5239/.

113. *Кресіна І. О., Стойко О. М.* Перспективи децентралізації влади у контексті регіональної політики України: чи йдемо в Європу? // Публічне право. 2015. № 2. С. 12–18.

114. *Крилова О.* Участь громадськості у формуванні бюджетів в Україні: поточна практика та рекомендації щодо її розширення. Київ: Козаки, 2006. 72 с.

115. *Крутій О. М.* Діалогова взаємодія органів влади та громадськості як умова демократизації державного управління: дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. Харків, 2010. 474 с.

116. *Кухта Б., Романюк А., Старицька Л., Угрин Л., Краківський О., Ткаченко Г.* Політична наука. Словник: категорії, поняття і терміни. Львів: Кальварія, 2003. 502 с.

117. *Лазор О. Д.* Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні: монографія. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2009. 440 с.

118. *«Лампу»,* за яку проголосували майже 2 тисячі киян, відкрито! URL: http://kpi.ua/2017-12-08.

119. *Левенець Ю. А.* Держава у просторі громадянського суспільства. Київ: Освітня книга, 2006. 272 с.

120. *ЛеДюк Л.* Учасницька демократія: референдуми у теорії та на практиці. Харків: Центр Освітніх Ініціатив, 2002. 158 с.

121. *Лойко Л. І.* Політико-правове забезпечення діяльності організацій громадянського суспільства в Україні // Актуальні проблеми міжнародних відносин: Зб. наук. праць. 2011. Вип. 95. Ч. І. С. 8–15.

122. *Луніна І. О.* Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин: монографія. Київ: Наук. думка, 2006. 432 с.

123. *Любченко П. М.* Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства. Харків: Одіссей, 2006. 352 с.

124. *Лютий І. О., Демиденко Л. М., Субботович Ю. Л.* Бюджетна політика і стабільність соціально-економічного розвитку // Фінанси України, 2006. № 10. С. 3–12.

125. *Малиняк Б., Гаращенко Т.* Ґендерне бюджетування в Україні. URL: http://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/07763.pdf.

126. *Матвієнко А. С.* Політико-правові засади територіальної організації держави: світовий досвід і Україна. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2015. 376 с.

127. *Матвієнко А. С.* Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні: автореф. дис. … к. політ. н.: 23.00.02. Київ, 2010. 23 с.

128. *Матвієнко А. С.* Правові засади об'єднання територіальних громад в Україні // Evropský politický a právní diskurz. 2015. Vol. 2. № 5. S. 131–134.

129. *Мельвиль А. Ю.* Категории политической науки. Москва: Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД РФ, «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2002. 656 с.

130. *Місцеве* самоврядування в Україні в умовах становлення правової держави: монографія / за ред. Ю. М. Тодики, В. А. Шумілкіна. Харків: Одіссей, 2004. 392 с.

131. *Некряч А. І.* Децентралізація як нова парадигма модернізації публічної влади в Україні // Гілея: науковий вісник. 2015. Вип. 101. С. 481–486.

132. *Некряч А. І.* Місцеве самоврядування в Україні: етапи становлення та перспективи. Київ: Ґенеза, 2002. 401 с.

133. *Некряч А.* Розвинене місцеве самоврядування – важлива складова громадянського суспільства // Ін-т політ. і етнонац. дослід. НАН України. Наук. зап. Сер.: Політологія і етнологія. 2001. Вип. 16. С. 85–100.

134. *Патнам Р. Д.* Творення демократії. Традиції громадської активності в сучасній Італії. Київ: Основи, 2001. 302 с.

135. *Перегуда Є. В.* Виконавча влада України: Політико-правові аспекти модернізації. Київ: Логос, 2013. 408 с.

136. *Петришин О.* Громадянське суспільство і держава: питання взаємовідносин // Вісн. акад. правових наук України. 2006. № 4. С. 3–12.

137. *Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л.* Референдуми в Україні: історія та сучасність. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. 248 с.

138. *Політика*, право і влада в контексті трансформаційних процесів в Україні: До 15-ї річниці незалежності України / Кресіна І. О., Матвієнко А. С., Оніщенко Н. М., Перегуда Є. В., Скрипнюк О. В., Балан С. В., Стойко О. М. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2006. 304 с.

139. *Положення* про Бюджет громадських ініціатив м. Вінниці: рішення міської ради від 25.12.2015 року №13. URL: http://gromada.vmr.gov.ua/Lists/BaseDocuments/ShowContent.aspx?ID=5.

140. *Положення* про Бюджет ініціатив чернівчан (бюджет участі): Рішення Чернівецької міської ради VII скликання від 12 травня 2016 року №190. URL: https://chernivtsi.pb.org.ua/

static/files/documents/14721928521951_ses2016006-190-d1.doc.

141. *Положення* про громадський бюджет міста Одеси: Рішення Одеської міської ради № 1605-VII від 08.02.2017 р. URL: https://omr.gov.ua/ru/acts/council/92927/.

142. *Положення* про партиципаторне бюджетування (бюджет участі) у м. Полтаві: Рішення Полтавської міської ради від 29 березня 2016 року. URL: www.rada-poltava.gov.ua/files/polog_pb_polt.doc.

143. *Положення* про партиципаторне бюджетування (бюджет участі) у м. Дніпрі. URL: https://dnipro.pb.org.ua/static/files/documents/14829431335513_polozhennja_bjudzhet_uchasti_21.12.2016.pdf

144. *Про затвердження* нової редакції Положення про громадський бюджет (бюджет участі) у місті Чернігові: Рішення Чернігівської міської ради від 21 квітня 2017 року № 19/VII-2. URL: http://www.chernigiv-rada.gov.ua/budget/docs/9018.

145. *Про затвердження* переліку ініціатив-переможців конкурсу: Розпорядження Луцького міського голови від 08.06.2017 № 312. URL: http://www.lutskrada.gov.ua/prescription/pro-zatverdzhennya-pereliku-iniciatyv-peremozhciv-konkursu-0.

146. *Про затвердження* Положення про громадський бюджет (бюджет участі) міста Кропивницького: Рішення міської ради № 729 від 20 грудня 2016. URL: http://kr-rada.gov.ua/uploads/documents/13962-729.pdf.

147. *Про затвердження* Положення про громадський бюджет (бюджет участі) міста Кропивницького в новій редакції: Рішення Кіровоградської міської ради №1104 від 04 вересня 2017. URL: http://kr-rada.gov.ua/uploads/documents/16498-1104.pdf.

148. *Про затвердження* Положення про громадський бюджет м. Львова: Ухвала Львівської міської ради від 30.06.2016

№ 632. URL: https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/(SearchForWeb)/285507E835D2453CC2257FE80051F2D7?OpenDocument.

149. *Про затвердження* Положення про громадський бюджет міста Києва: Рішення Київської міської ради від 22 грудня 2016 року № 787/1791. URL: http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/l_docki2.nsf/alldocWWW/193ED46244972EACC22580A0003C8525?OpenDocument.

150. *Про затвердження* Програми реалізації громадського бюджету (бюджету участі) у м. Кропивницькому на 2017–2020 роки: Рішення міської ради №985 від 27 червня 2017. URL: http://kr-rada.gov.ua/uploads/documents/15918-985.pdf.

151. *Про місцеве* самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Урядовий кур'єр. 1997. 14 червня.

152. *Про столицю* України – місто-герой Київ: Закон України від 15 січня 1999 року № 401-XIV. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/401-14

153. *Проценко О., Чепінога В.* Походження свободи (осмислення витоків та розвитку концепцій громадянського суспільства). Київ: Смолоскип, 1996. 142 с.

154. *Пущенко П.* Громадський бюджет в Чернігові – перші кроки і перший досвід // Співпраця заради локальних змін: успішні практики з Польщі і України. Варшава: Фонд «Освіта для демократії», Громадська організація «Наше Поділля», 2017. 148 с.

155. *Рандма-Лиив Т.* О применимости «западных» теорий государственного управления в посткоммунистических странах // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 2. С. 73–87.

156. *Розанваллон П.* Контрдемократия: политика в эпоху недоверия // Неприкосновенный запас. 2012. № 4 (84). С. 11–30.

157. *Росоляк О. Б.* Значимість конституційних принципів у правовому регулюванні бюджетної політики України // Науковий вісник КНУВС. 2007. № 6. С. 24–33.

158. *Росоляк О. Б.* Конституційно-правові засади бюджетної політики сучасної України: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2010. 20 с.

159. *Ротар Н.* Участь політична // Політична енциклопедія / редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. Київ: Парламентське видавництво, 2011. С. 742.

160. *Ротар Н. Ю.* Політична участь громадян України у системних трансформаціях перехідного періоду: монографія. Чернівці: Рута, 2007. 472 с.

161. *Рябчук М.* Дилеми українського Фауста: громадянське суспільство і «розбудова держави». Київ: Критика, 2000. 272 с.

162. *Сартори Дж.* Вертикальная демократия // Полис. 1993. № 2. С.80–89.

163. *Скрипнюк О. В.* Сучасна вітчизняна правова наука: теоретикометодологічні проблеми розвитку демократичної, правової, соціальної держави і громадянського суспільства України // Вісник Академії правових наук України. 2003. № 6. С. 13–26.

164. *Скульптура* «Закохані наречені». URL: https://gb.kyivcity.gov.ua/projects/191.

165. *Смолянюк В. Ф.* Громадянське суспільство і політична опозиція в державотворчому контексті // Політична опозиція: теорія та історія, світовий досвід та українська практика: матеріали наук.-практ. конф. / редкол.: І. Ф. Курас, В. П. Андрущенко та ін. Київ: Навч.-метод. каб. вищ. освіти М-ва освіти і науки України, 1996. С. 129–133.

166. *Смолянюк В. Ф.* Політична система України: джерела стабільності та чинники дестабілізації // Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки. 2016. № 3-4. С. 32–43.

167. *Соціально* активний громадянин міста. URL: https://citizen.odessa.ua/.

168. *Співак В. М.* Громадянське суспільство в Україні: проблеми становлення та трансформації // Держава і право. 2010. Вип. 48. С. 613–620.

169. *Сучасна* бюджетна система: правила та процедури: навчн посібн / за заг. ред. В. В. Зубенка; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження». Київ: ІБСЕД 2017. 184 с. С. 28.

170. *Ткачук А.* Про децентралізацію, успіхи, ризики і роль парламенту // Дзеркало тижня. 2017. 13 січня. URL: https://dt.ua/internal/pro-decentralizaciyu-uspihi-riziki-i-rol-parlamentu-_.html.

171. *Ткачук А.* Децентралізація: тиск і спротив // Дзеркало тижня. 2015. 6 лютого. URL: https://dt.ua/internal/decentralizaciya-tisk-i-sprotiv-_.html.

172. *Участь* громадськості в політичних процесах: Корені трави-3: зб. наук. пр. / упоряд.: Г. О. Усатенко, О. В. Боронь. Київ: Фонд «Європа XXI»: Нац. фонд підтримки демократії (США), 2005. 350 с.

173. *Фадєєв В. Б.* Суспільно-політичне життя України в умовах трансформації моделі представницької демократії // Український соціум / Власюк О. С., Крисаченко В. С., Степико М. Т. та ін.; за ред. В. С. Крисаченка. Київ: Знання України, 2005. С. 683–707.

174. *Хабермас Ю.* Проблема легитимации позднего капитализма. Москва: Праксис, 2010. 272 с.

175. *Хачатурян Х. В., Некряч А. І.* Місцева демократія: вітчизняний та зарубіжний досвід: навчальний посібник. Київ: КиМУ, 2014. 344 с.

176. *Ховард М. М.* Слабость гражданского общества в посткоммунистической Европе. Москва: Аспект Пресс, 2009. 190 с.

177. *Ходаківський М. Д.* Громадянське суспільство і держава: аспекти взаємодії // Держава і право: щоріч. наук. пр. мол. вчених. 1999. Вип. 2. С. 5–10.

178. *Хома Н. М.* Revolutionary crowd-sourcing and crowd-funding practices of social political activism (based on Ukraine's example of 2014–2016) // Вісник Маріупольського державного університету. Сер.: «Історія, Політологія». 2016. Вип. 16. С. 76–84.

179. *Ціммерман Дж. Ф.* Учасницька демократія: відродження популізму // Демократія: Антологія / упоряд. О. Проценко. Київ: Смолоскип, 2005. С. 263–303.

180. *Шапиро И.* Демократия и гражданское общество // Полис. 1992. № 4. С. 17–29.

181. *Шара Л., Підлуцька І.* Розвиток громадянського суспільства в Україні. Київ: Фонд «Європа XXI», 2002. 60 с.

182. *Шмиттер Ф.* Процесс демократического транзита и консолидация демократии // Полис. 1999. № 3. С. 30–33.

183. *Шмиттер Ф.* Размышления о гражданском обществе и консолидации демократии // Полис. 1996. № 5. С. 26–27.

184. *Шумпетер Й.* Капитализм, социализм и демократия. Москва: Экономика, 1995. 540 с.

185. *Якубовський О. П., Бутирська Т. О.* Державна влада і громадянське суспільство: система взаємодії. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2004. 196 с.

186. *72 frequently* asked questions about participatory budgeting // Urban Governance Toolkit Series. New York: United Nations Human Settlements Programme. UN-HABITAT, 2004. URL: https://unhabitat.org/books/72-frequently-asked-questions-about-participatory-budgeting/.

187. *Abbers R.* From clientalism to cooperation: Local government, participatory policy and civic organization in Porto Alegre, Brazil // Politics and Society. 1998. Vol. 26. № 4. P. 511–537.

188. *Abers R.* Inventing local democracy: Grassroots politics in Brazil. Colorado: Lynne Rienner Publicshers, 2000. 269 p.

189. *Ackerman B., Fishkin J.* Deliberation day // Fishkin J., Laslett P. Debating deliberative democracy. Oxford: Blackwell, 2003. P. 51–84.

190. *Almond G. A., Verba S.* The civic culture, political attitudes and democracy in five nation. London: SAGE Publications, 1989. 392 p.

191. *An action* plan for community empowerment: Building on success. London: Communities and Local Government Publications, 2007. 112 p.

192. *Ansell C., Gingrich J.* Reforming the administrative state // Cain B. E., Dalton R. J., Scarrow S. E. Democracy transformed?: Expanding political opportunities in advanced industrial democracies. Oxford: Oxford University Press, 2003. P. 164–191.

193. *Arnstein S.* A ladder of citizen participation // Journal of the American Institute of Planners 1969. Vol. 35. №4. P. 216–224.

194. *Arrow K. J.* Behavior under uncertainty and its implications for policy // Bell D.E., Raifa H., Tversky A. Decision making: Descriptive, normative, and prescriptive interactions. Cambridge: Cambridge University Press, 1988. P.497–507.

195. *Avritzer L.* New public spheres in Brazil: local democracy and deliberative politics // International Journal of Urban and Regional Research. 2006. Vol. 30. № 3. P. 623–637.

196. *Baglioni S.* The effects of direct democracy and city size on political participation: The Swiss case // Zittel T., Fuchs D. Participatory democracy and political participation. London: Routledge, 2007. P. 91–106.

197. *Baierle S.* The explosion of citizenship: The emergence of a new ethical-political principle in popular movements in Porto Alegre, Brazil // Alvarez S. E., Dagnino E., Escobar A. Cultures of Politics/Politics of Cultures: Re-visioning Latin American

Social Movements. Boulder, CO: Westview Press, 1998. P. 51–74.

198. *Baiocchi G.* Emergent public spheres: Talking politics in participatory governance // American Sociological Review. 2003. Vol. 68. № 1. P. 52–74.

199. *Baiocchi G.* Militants and citizens. Stanford, CA: Stanford University Press, 2005. P. 31–37.

200. *Baiocchi G.* Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory // Politics & Society. 2001. Vol. 29. № 1. P. 93–105.

201. *Baiocchi G., Heller P., Silva M. K. S.* Making space for civil society. Evidence from government reforms in 10 Brazilian Municipalities. URL: http://participatorybudgeting.blogs.com/MakingSpaces.pdf.

202. *Baiocehi G.* Activism and politics: The Porto Alegre experiment // Fung A., Wright E.O. Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance. London: Verso, 2003. P. 45–76.

203. *Balsiger P.* Making political consumers: The tactical action repertoire of a campaign for clean clothes // Social Movement Studies. 2010. Vol. 9. № 3. P. 311–329.

204. *Bang H. P.* Among everyday makers and expert citizens // Newman J. Remaking governance. Bristol: The Policy Press, 2005. P. 159–179.

205. *Banner G.* Die drei Demokratien der Burgerkommune // von Arnim H.-H. Demokratie vor neuen Herausforderungen. Berlin: Dunker & Humblot, 1999. S. 133–162.

206. *Banner G.* Kommunale Verwaltungsmodernisierung zwischen Bürgerschaft, Markt und Staat // Landeszentrale für politische Bildung, Der Bürger im Staat. 1998. Vol. 4. S. 179–198.

207. *Barber B.* Participatory democracy // Encyclopedia of Democracy. Vol. 3. New York: Routledge, 1995. P. 23.

208. *Barber B. R.* Strong democracy: Participatory politics for a new age. California: University of California Press, 1984. 356 p.

209. *Barnes S. H., Kaase M.* Political action: Mass participation in five Western democracies. Beverly Hills (CA): Sage, 1979. 579 p.

210. *Barzelay M.* The new public management. Improving research and policy dialogue. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 2001. 238 p.

211. *Bassoli M.* Participatory budgeting in Italy: an analysis of (almost democratic) participatory governance arrangements // International Journal of Urban and Regional Research. 2012. Vol. 26. № 6. P. 1183–1203.

212. *Beetham D.* Democracy: A beginner's guide. Oxford: Oneworld, 2005. 192 p.

213. *Benhabib S.* Democracy and difference: Contesting the boundaries of the political. Princeton: Princeton University Press, 1996. 373 p.

214. *Berelson B. R., Lazarsfeld P. F., McPhee W. N.* Voting: A study of opinion formation in a presidential campaign. Chicago: Chicago University Press, 1954. 395 p.

215. *Bessette J. M.* The mild voice of reason: Deliberative democracy and American national government. Chicago: University of Chicago Press, 1997. 305 p.

216. *Bezirksamt* Berlin-Lichtenberg. Konzeption zur Gemeinwesenentwicklung auf dem Weg zur Bürgerkommune. Berlin, 2005. 120 s.

217. *Bimber B., Flanagin A., Stohl C.* Reconceptualizing collective action in the contemporary media environment // Communication Theory. 2005. Vol. 15. P. 389–413.

218. *Birch D.* Public participation in local government, a survey of local authorities. London: Office of the Deputy Prime Minister, 2002. 84 p.

219. *Blair T.* The Third Way. New politics for the New Century. London: Fabian Society, 1998. 20 p.

220. *Bogumil J., Holtkamp L., Schwarz G.* Das Reformmodell Bürgerkommune: Leistungen – Grenzen – Perspektiven. Auflage: Edition sigma, 2003. 95 s.

221. *Bohman J.* The coming age of deliberative democracy // Journal of Political Philosophy. 1998. Vol. 6. № 4. P. 400–425.

222. *Borraz O., Le Galès P.* France: The intermunicipal revolution // Denters B., Rose L. E. Comparing local governance. Trends and developments. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005. P. 7–22.

223. *Boston J., Martin J., Pallot J., Walsh P.* Public management: The New Zealand model. Auckland: Oxford University Press, 1996. 416 p.

224. *Bowler S., Donovan T.* Democracy, institutions and attitudes about citizen influence on government // British Journal of Political Science. 2002. Vol. 32. P. 371–390.

225. *Bowler S., Donovan T., Happ T.* Ballot propositions and information costs: Direct democracy and the fatigued voter // Western Political Quarterly. 2002. Vol. 45. P. 559–569.

226. *Brady H. E., Verba S., Schlozman K. L.* Beyond SES: A resource model of political participation // Review American Political Science. 1995. Vol. 89. № 2. P. 271–294.

227. *Brangsch P., Brangsch L.* Weshalb? Wieso? Warum? Argumente für den Bürgerhaushalt. URL: http://www.kommunalpolitik-berlin.de/pdf/IH_kpf_Buergerh.pdf.

228. *Bremaeker F. E. J.* Panorama das finanças municipais em 200 // Instituto Brasileiro Administraçao Municipal, Série Estudos Especiais. 2004. № 77. P. 33–42.

229. *British* Columbia Citizens' Assembly. URL: https://citizensassembly.arts.ubc.ca/.

230. *Broder D. S.* Democracy derailed: The initiative movement and the power of money. San Diego, CA: Harcourt, 2000. 256 p.

231. *Brusis M., Ochmann C.* Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union // Weinenfeld W. Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union. Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 1996. P. 9–27.

232. *Budge I.* The new challenge of direct democracy. Cambridge: Polity Press, 1996. 216 p.

233. *Bundeszentrale* für Politische Bildung // Servicestelle Kommunen in der Einen Welt. Berlin, 2011. 124 s.

234. *Bures L.* Tools and practices 6: Participatory budgeting, in empowerment and poverty reduction: A sourcebook. New York: World Bank. 2002. P. 128–129.

235. *Caspary W. R.* Dewey on democracy. Cornell: Cornell University Press, 2000. 256 p.

236. *Christensen T., Lægreid P.* Transcending new public management: The transformation of public sector reforms. Aldershot: Ashgate, 2007. 300 p.

237. *Cohen J.* Deliberation and democratic legitimacy // Hamlin A., Pettit P. The good polity: Normative analysis of the state. Oxford: Blackwell, 1989. P. 141–202.

238. *Cohen J., Arato A.* Civil society and political theory. Cambridge, MA: MIT Press, 1997. 800 p.

239. *Collin J. P., Robertson M.* The borough system of consolidated Montreal: revisiting urban governance in a composite metropolis // Journal of Urban Affairs. 2005. Vol. 27. № 3. P. 307–330.

240. *Communities* in the driving seat: A study of participatory budgeting in England. Final report. London: Communities and Local Government Publications, 2011. 88 p.

241. *Cooper T. L.* Citizenship and professionalism in public administration // Public Administration Review. 1984. Vol. 44 (Special Issue). P. 143–149.

242. *Costello R., Thomassen J., Rosema M.* European parliament elections and political representation: Policy congruence between voters and parties // West European Politics. 2012. Vol. 35. № 6. P. 1226–1248.

243. *Creighton J. L.* The public participation handbook: Making better decisions through citizen involvement. San Francisco: Jossey-Bass, 2005. 288 p.

244. *Cronin T. E.* Direct democracy: The politics of initiative, referendum and recall. Cambridge: Cambridge University Press, 1989. 304 p.

245. *Crook R., Manor J.* Democratic decentralization. Operations evaluation department Working Paper. Washington: World Bank, 2000. 124 p.

246. *Crosby N., Kelly J. M., Schafer P.* Citizen Panels: A new approach to citizen participation // Public Administration Review. 1986. Vol. 46. № 2. P. 170–178.

247. *Crouch C.* Post-democracy. Oxford: Oxford University Press, 2004. 144 p.

248. *Cruikshank B.* Inclusion and democracy // American Political Science Review. 2002. Vol. 96. № 1. P. 200–201.

249. *Dalton R.* Democratic challenges. Democratic choices: The erosion of political support in advanced industrial democracies. Oxford: Oxford University Press, 2004. 300 p.

250. *Dalton R. J.* Citizen politics in Western democracies. Public opinion and political parties in the United States, Great Britain, West Germany, and France. Chatham: Chatham House, 1988. 269 p.

251. *Dalton R. J.* Citizen politics: Public opinion and political parties in advanced industrial democracies. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2008. 360 p.

252. *Dalton R.* The good citizen: How a younger generation is reshaping American politics. Washington, DC: CQ Press, 2009. 240 p.

253. *Dalton R., Kuecher M.* Challenging the political order: New social and political movements in Western democracies. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 344 p.

254. *Davey K.* Local government in critical times: Policies for crisis, recovery and sustainable future. Strasbourg: Council of Europe, 2012. 194 p.

255. *Der Bürgerhaushalt* – Ein Handbuch für die Praxis. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2002. 120 s.

256. *Dewey J.* The public and its problems: An essay in political inquiry. Athens, OH: Ohio University Press, 1954. 304 p.

257. *DiFranceisco W., Gitelman Z.* Soviet political culture and «covert participation» in policy implementation // American Political Science Review. 1984. Vol. 78. № 3. P. 603–621.

258. *Downs A.* An economic theory of democracy. New York: Harper & Row, 1965. 212 p.

259. *Druckman J. N., Jacobs L. R.* Lumpers and splitters: The public opinion information that politicians collect and use // Public Opinion Quarterly. 2006. Vol. 70. № 4. P. 453–476.

260. *Dryzek J.* Discursive democracy: Politics, policy, and sci¬ence. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 268 p.

261. *Dryzek J. S.* Networks and democratic ideals: Equality, freedom, and communication // Theories of democratic network governance. Bangikok: Palgrave Macmillan, 2008. P. 262–274.

262. *Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J.* New public management is dead – Long live digital-era governance // Journal of Public Administration Research and Theory. 2006. Vol. 16. № 3. P. 467–494.

263. *Dunleavy P. J.* Democracy, bureaucracy and public choice. Hempstead: Harvester Wheatshed, 1991. 300 p.

264. *Dunleavy P., Hood C.* From old public administration to new public management // Public Money & Management. 1994. Vol. 14. № 3. P. 9–16.

265. *Ebandon C., Franklin A.* Searching for a role for citizens in the budget process // Public Budgeting & Finance. 2004. Vol. 24. № 1. P. 32–49.

266. *Ebdon C., Franklin A. L.* Citizen Participation in Budgeting Theory // Public Administration Review. 2006. Vol. 66. № 3. P. 437–447.

267. *Electoral* reform final report. URL: http://www.ontla.on.ca/committee-proceedings/committee-reports/files_pdf/Electoral%20Reform%20Final%20Report-Eng.pdf.

268. *Eliasoph N.* Avoiding politics: How Americans produce apathy in everyday life. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. 344 p.

269. *Elsenhans H., Kulke R., Roschmann C.* Globalization and administrative reforms in Germany: The new system of management as an application of New Public Management Theory and the crisis of the welfare state // Jain R. B. Globalization and Good Governance: Pressures for Constructive Reforms. New Delhi: Deep & Deep Publications, 2005. P. 61–102.

270. *Elster J.* Deliberative democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 1989. 312 p.

271. *Elster J.* The market and the forum: three varieties of politi¬cal theory // Bohman J., Rehg W. Deliberative democracy. Cambridge, MA: MIT Press. 1997. P. 33–34.

272. *Empowering* Communities to influence local decision making. London: Communities and Local Government Publications, 2009. 112 p.

273. *Epstein B.* Political protest and cultural revolution: Non-violent direct action in the 1970s and 1980s. California: University of California Press, 1993. 332 p.

274. *Fagotto E., Fung A.* Empowered participation in urban governance: The Minneapolis Neighborhood Revitalization Program // International Journal of Urban and Regional Research. 2006. Vol. 30. № 3. P. 638–655.

275. *Ferejohn J.* The Citizens' Assembly model // Warren M., Pearse H. Designing deliberative democracy: The British Columbia Citizens' Assembly. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. P. 192–213.

276. *Ferlie E., Ashburner L., Fitzgerald L., Pettigrew A.* The new public management in action. Oxford: Oxford University Press, 1996. 342 p.

277. *Fiorina M. P.* Extreme voices: A dark side of civic engagement // Skocpol T., Fiorina M. P. Civic engagement in American democracy. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1999. P. 395–426.

278. *Fiorina M. P.* Formal models in political science // American Journal of Political Science. 1975. Vol. 19. № 1. P. 133–159.

279. *Fishkin J.* Deliberation by the people themselves: Entry points for the public voice // Election Law Journal. 2013. Vol. 12. № 4. P. 490–508.

280. *Fishkin J.* Democracy and deliberation: New directions for democratic reform. New Haven: Yale University Press, 1991. 144 p.

281. *Fishkin J., Farrar C.* Deliberative polling: From experiment to community resource // Levine P., Gastil J. The deliberative democracy handbook: Strategies for efective civic engagement in the twenty-first century. San Francisco: Jossey-Bass, 2005. P. 68–79.

282. *Fishkin J. S., Luskin R. C.* Experimenting with a democratic ideal: Deliberative polling and public opinion // Acta Politica. 2005. Vol. 40. № 3. P. 284–298.

283. *Fliedner O.* Grundwissen Kommunalpolitik: Kommunen in Staat und Gesellschaft. URL: http://library.fes.de/pdf-files/akademie/kommunal/13890/13890-01.pdf.

284. *Fock A.* Die Berliner Verwaltungsorganisationsreform. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2004. 274 s.

285. *Forkovicova A.* Understanding Participatory Budgeting: Lessons learned from Bratislava. Budapest: Central European University, 2013. URL: http://www.etd.ceu.hu/2013/forkovicova_anna.pdf.

286. *Franklin A., Ho A., Ebdon C.* Participatory budgeting in Midwestern States: democratic connection or citizen disconnection? // Public Budgeting & Finance. 2009. Vol. 29. № 3. P. 52–73.

287. *Franzke J., Kleger H.* Kommunale Bürgerhaushalte. Potentiale, Chancen und Grenzen. Berlin: Edition Sigma, 2010. 146 s.

288. *Frederickson H. G.* The recovery of civism in public administration // Public Administration Review. 1982. Vol. 42. № 6. P. 501–508.

289. *Freitag M., Vatter A.* Patterns of democracy: A sub-national analysis of the German Länder // Acta Politica. 2009. Vol. 44. P. 410–438.

290. *Fung A.* Accountable autonomy: Toward empowered deliberation in Chicago schools and policing // Politics & Society. 2001. Vol. 21. № 1. P. 73–103.

291. *Fung A.* Democratic theory and political science: A pragmatic method of constructive engagement // American Political Science Review. 2007. Vol. 101. № 3. P. 443–458.

292. *Fung A.* Democratizing the policy process // Moran M., Rein M., Goodin R. E. The Oxford Handbook of Public Policy. Oxford: Oxford University Press, 2006. P. 666–683.

293. *Fung A.* Empowered participation: Reinventing urban democracy. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2003. 304 p.

294. *Fung A.* Recipes for public spheres: Eight institutional design choices and their consequences // Journal of Political Philosophy. 2003. Vol. 11. № 3. P. 338–367.

295. *Fung A.* Varieties of participation in complex governance // Public Administration Review. 2006. Vol. 66. P. 66–75.

296. *Fung A., Gilman H. R., Shkabatur J.* Six Models of Internet + Politics // International Studies Review. 2013. Vol. 15. P. 30–47.

297. *Fung A., Wrigh E. O.* Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance. London: Verso, 2003. 312 p.

298. *Fung A., Wright E. O.* Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance // Politics Society. 2001. Vol. 29. № 5. P. 5–41.

299. *Ganuza E., Baiocchi G.* The power of ambiguity: How participatory budgeting travels the globe // Journal of Public Deliberation. 2012. Vol. 8. № 2. P. 1–12.

300. *Ganuza E., Frances F.* The deliberative turn in participation: the problems of inclusion and deliberative opportunities in participatory budgeting // European Political Science Review. 2012. Vol. 4. № 2. P. 283–302.

301. *Gastil J.* Political communication and deliberation. Los Angeles: Sage, 2008. 344 p.

302. *Geißel B.* Wozu Demokratisierung der Demokratie? Kriterien zur Bewertung partizipativer Arrangements // Vetter A. Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Wiesbaden, 2008. S. 29–48.

303. *Gellner E.* Conditions of liberty: Civil society and its rivals. New York: Penguin Books, 1996. 240 p.

304. *Gerber E.* The populist paradox: Interest group influence and the promise of direct legislation. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1999. 176 p.

305. *Gilens M.* Affluence and influence: Economic inequality and political power in America. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2012. 352 p.

306. *Giving* More people a say in local spending. Participatory budgeting: A national strategy. London: Communities and Local Government Publications, 2008. 88 p.

307. *Good* governance and sustainable human development. Governance for sustainable human development. New York: UNDP, 2002. 152 p.

308. *Government* launches Big Society programme. URL: https://www.gov.uk/government/news/government-launches-big-society-programme--2.

309. *Gramberger M.* Citizens as partners. OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making. Paris: OECD, 2001. 112 p.

310. *Grant J.* Canada's republican invention? On the political theory and practice of Citizens' Assemblies // Political Studies. 2013. Vol. 62. № 3. P. 539–555.

311. *Green D., Palmquist B., Schickler E.* Partisan hearts and minds: Political parties and the social identities of voters. Yale University Press, 2002. 288 p.

312. *Grote J., Gbikpi B.* Participatory governance. Political and societal implications. Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2002. 275 p.

313. *Gutmann A., Thompson D.* Democracy and disagreement. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1996. 432 p.

314. *Habermas J.* Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy. Cambridge: Polity, 1996. 676 p.

315. *Habermas J.* Between naturalism and religion: Philosophical essays. Cambridge: Polity Press, 2008. 344 p.

316. *Habermas J.* Justification and application: Remarks on discourse ethics. Cambridge, MA: MIT Press, 1993. 229 p.

317. *Habermas J.* Moral consciousness and communicative action. Cambridge: MTI Press, 1990. 225 p.

318. *Habermas J.* The structural transformation of the public sphere. An inguiry into a category of bourgeois society. Cambridge: Cambridge University Press, 1989. 328 p.

319. *Habermas J.* Theory and practice. Cambridge: Polity, 1988. 320 p.

320. *Habermas J.* Three normative models of democracy // Benhabib S. Democracy and difference: Contesting the boundaries of the political. Princeton: Princeton University Press, 1996. P. 21–30.

321. *Habermas J.* Wahrheitstheorien // Fahrenbach H. Wirklichkeit und Reflexion. Pfullingen: Neske, 1973. S. 71–104.

322. *Habermas J., Shapiro J.* Towards a rational society: Student protest, science, and politics. London: Heinemann, 1971. 142 p.

323. *Hajer M. A., Wagenaar H.* Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. 324 p.

324. *Halpern D.* Social capital. Cambridge: Polity, 2005. 400 p.

325. *Hayden T.* Inspiring participatory democracy: Student movements from Port Huron to today. London: Routledge, 2015. 208 p.

326. *He B.* Civic engagement through participatory budgeting in China: Three different logics at work // Public Administration and Development. 2011. Vol. 31. P. 122–131.

327. *Heimans J.* Strengthening participation in public expenditure management: Policy recommendations for key stakeholders. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2002. 124 p.

328. *Held D.* Democracy and the global order. From the modern state to cosmopolitan governance, Cambridge: Cambridge University Press, 1995. 336 p.

329. *Heller P.* Moving the state: The politics of democratic decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre // Politics and Society. 2001. Vol. 29. № 1. P. 131–163.

330. *Hentschel J.* Does participation cost the World Bank More? Emerging evidence // Rietbergen-McCracken J. Participation in practice: The experience of World Bank and other stakeholders. Washington, DC: World Bank, 1996. P. 25–50.

331. *Herzberg C.* Berliner Bürgerinnen und Bürger beraten über den Haushalt – Berlin-Mitte als Modell? Bericht für die Bundeszentrale für politische. Bildung, 2004. 244 p.

332. *Hibbing J. R., Theiss-Morse E.* Stealth democracy: Americans' beliefs about how government should work. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. 304 p.

333. *Hirst P.* Associative democracy. New forms of economic and social governance. Cambridge: Polity Press, 1994. 232 p.

334. *History* of Initiative and Referendum in California. URL: https://ballotpedia.org/History_of_Initiative_and_Referendum_in_California.

335. *Howard M., Gilbert L.* A cross-national comparison of the internal effects of participation in voluntary organisations // Political Studies. 2008. Vol. 56. № 1. P. 12–32.

336. *Hulchanski D.* The three cities within Toronto: Income polarization among Toronto's neighbourhoods, 1970–2000. Research Bulletin, 41. Toronto: Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, 2007. 88 p.

337. *Huntington S.* Political development and political decay // Vig N. J., Stiefbold R. P. Politics in advanced nations: Modernization, development and contemporary change. New York: Prentice Hall, 1974. P. 421–498.

338. *Huntington S., Nelson J.* No easy choice; Political participation in developing countries. Cambridge: Cambridge University Press, 1976. 336 p.

339. *Inglehart R.* Modernization and postmodernization: Cultural, economic and political change in 43 societies. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1997. 464 p.

340. I*nglehart R., Welzel C.* Modernization, cultural change and democracy: The human development sequence. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. 344 p.

341. *Ishcheikin K. Y.* Implementation and functioning of participatory budgeting in Ukraine // Actual Problems of Science and Education APSE – 2018. URL: http://scaspee.com/all-materials/implementation-and-functioning-of-participatory-budgeting-in-ukraine-k-y-ishcheikin.

342. *Jann W.* State, administration and governance in Germany – competing traditions and dominant narratives // Public Administration. 2003. Vol. 81. № 1. P. 95–118.

343. *Johnson G. F.* Democratic illusion: Deliberative democracy in Canadian public policy. Toronto: University of Toronto Press, 2015. 182 p.

344. *Jordan G., Maloney W.* The protest business: Mobilizing campaign groups. Manchester: Manchester University Press, 1997. 240 p.

345. *Jouve B., Booth P.* Metropolitan democracies: transformations of the state and urban policy in Canada, France and the United Kingdom. Ashgate, Aldershot, 2003. 254 p.

346. *Khoma N.* Technologies of political (socio-political) crowdsourcing and crowdfunding: world experience and steps towards implementation in Ukraine // Torun International Studies. 2015. № 1 (8). P. 49–60.

347. *Khoma N.* Zaufanie jako składowa i uwarunkowanie kapitału społecznego: ukraińskie doświadczenie kształtowania // Historia i Polityka. 2014. № 11 (18). S. 67–73.

348. *Kahn J.* Budgeting democracy: State Building and Citizenship in America, 1890–1928. Ithaca: Cornell University Press, 1997. 222 p.

349. *King C. S., Stivers C. M.* Government is us: Public administration in an anti-government era. Thousand Oaks, Calif.: SAGE, 1998. 224 p.

350. *King C. S., Feltey K. M., O'Neill S. B.* The question of participation: Toward authentic public participation in public administration // Public Administration Review. 1998. Vol. 58. № 4. P. 317–325.

351. *Kipfer S., Keil R.* Toronto Inc? Planning the competitive city in the New Toronto // Antipode. 2002. Vol. 34. № 2. P. 227–264.

352. *Klages H., Daramus C.* Bürgerhaushalt Berlin-Lichtenberg, Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer // Speyerer Forschungsberichte. 2007. Vol. 249. 68 s.

353. *Kobach K. W.* Switzerland // Butler D., Ranney A. Referendums around the world. Washington, DC: American Enterprise Institute, 1994. P. 71–98.

354. *Koebel M.* Le pouvoir local ou la démocratie improbable. Collections de l'association Raisons d'agir. Bellecombe-en-Bauges: Éditions du Croquant, 2006. 192 p.

355. *Kommunaler* Bürgerhaushalt. Ein Leitfaden für die Praxis. URL: http://www.buergerhaushalt.org/wp-content/uploads/2007/08/bhh_leitfaden.pdf.

356. *Kornhauser W.* The politics of mass society. London: Routledge,1965. 264 p.

357. *Kraszewski D., Mojkowski K.* Budżet obywatelski w Polsce. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego, 2014. 124 p.

358. *Krenjova J., Raudla R.* Participatory budgeting at the local level: Challenges and opportunities for new democracies // Halduskultuur – Administrative Culture. 2013. Vol. 14. № 1. P. 18–46.

359. *Kriesi H.* Direct democracy: the Swiss experience // Geissel B., Newton K. Evaluating Democratic Innovations: Curing the democratic malaise? New York: Routledge, 2012. P. 39–55.

360. *Kriesi H.* Direct democratic choice. The Swiss experience. Lanham, MD: Lexington Books, 2005. 278 p.

361. *Kweit R. W., Kweit M G.* Bureaucratic decision-making: Impediments to citizen participation // Polity. 1980. Vol. 12. № 4. P. 647–666.

362. *Lægreid P., Verhoest K.* Governance of public sector organization. Proliferation, autonomy and performance. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010. 343 p.

363. *Landemore H.* Inclusive constitution-making: The Iceland experiment // Journal of Political Philosophy. 2014. Vol. 23. № 2. P. 166–191.

364. *Lang A.* But is it for real: The British Columbia Citizens' Assembly as a model of state-sponsored citizen empowerment // Politics and Society. 2007. Vol. 35. № 1. P. 35–69.

365. *LeDuc L.* The politics of direct democracy: Referendums in global perspective. Toronto: Broadview Press, 2003. 224 p.

366. *Lefebvre R., Nonjon M.* La démocratie locale en France. Ressorts et usages // Sciences de la société. 2003. Vol. 60. P. 9–28.

367. *Leib E.* Deliberative democracy in America: A proposal for a popular branch of government. University Park: Pennsylvania State University Press, 2004. 168 p.

368. *Leigh A.* Disconnected. Sydney: UNSW Press, 2010. 192 p.

369. *Lemieux V.* La Participation et les parties politiques // Godbout J. T. La Participation politique. Quebec: Institut quebecois de recherche sur la culture, 1991. P. 41–55.

370. *Lerner J., Laudon J. M. D.* Participatory budgeting at Toronto Community Housing 2010 Evaluation Report: Findings & Recommendations from Participatory Research with Tenants and Staf. Toronto, 2010. URL: https://www.partici-

patorybudgeting.org/wp-content/uploads/2012/07/Toronto-Community-Housing-PB-Evaluation-Report-2010.pdf.

371. *Lerner J., van Wagner E.* Participatory budgeting in Canada: democratic innovations in strategic spaces. The Transnational Institute New Politics Publications, 2006. URL: www.tni.org/newpol-docs/pbcanada.htm.

372. *Lessig L.* Republic, lost: How money corrupts Congress – and a plan to stop it. New York: Twelve, 2011. 416 p.

373. *Levi M.* Social and unsocial capital // Politics and Society. 1996. Vol. 24. № 1. P. 45–55.

374. *Lijphart A.* Unequal participation: Democracy's unresolved dilemma. Presidential address, American political science association, 1996 // American Political Science Review. 1997. Vol. 91. № 1. P. 3–5.

375. *Lipset S. M.* Political man: The social bases of politics. New York: Forgotten Books, 1960. 432 p.

376. *Livack J., Seddon J.* Decentralization: briefing notes. Washington, DC: World Bank Institute, 1999. 42 p.

377. *Lopes A. M., Allegretti G.* (In)stability, a key element to understand participatory budgeting: discussing Portuguese cases // Journal of Public Deliberation. 2012. Vol. 8. № 2. Art. 3.

378. *Lupia A., Matsusaka J. G.* Direct democracy: New approaches to old questions // Annual Review of Political Science. 2004. Vol. 7. P. 463–482.

379. *Lynn L. E. Jr.* What is a neo-weberian state? Reflections on a concept and its implications? // The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy. 2008. Vol. 1. № 2. P. 17–30.

380. *Lynn L. E.* Democracy's «unforgivable sin» // Administration and Society. 2002. Vol. 34. № 4. P. 447–454.

381. *Magleby D. B.* Direct legislation: Voting on direct propositions in the United States. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1984. 284 p.

382. *Manin B.* On legitimacy and deliberation // Political Theory. 1987. Vol. 15. № 3. P. 338–368.

383. *Manor J.* The political economy of democratic decentralization. Washington: World Bank, 1999. 145 p.

384. *Mansbridge J. J.* Beyond adversarial democracy. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1983. 398 p.

385. *Mansuri G., Vijayendra R.* Localizing development: Does participation work? Washington, DC: World Bank, 2012. URL: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11859.

386. *Marsh A., Kaase M.* Political action: A theoretical perspective // Barnes S. H., Kaase M. Political action. London: Sage publication, 1979. P. 3–56.

387. *McAdam D.* Recruitment to high risk activism: The case of Freedom Summer // American Journal of Sociology. 1986. Vol. 92. P. 64–90.

388. *McNair R. H., Caldwell R., Pollane L.* Citizen participants in public bureaucracies: Foul weather friends // Administration and Society. 1983. Vol. 14. № 4. P. 507–524.

389. *Meaney T., Mounk Y.* What was democracy // The Nation. June 2, 2014. URL: www.thenation.com/article/179851/what-was-democracy?page=0,3.

390. *Measuring* governance governance matters // World Bank Working Paper WPS2196. 1999. № 1. URL: http://documents.worldbank.org/curated/en/665731468739470954/pdf/multi-page.pdf.

391. *Memmi D.* L'Engagement politique // Traite de science politique. Paris: Presses Universittaires de France, 1985. P. 301–341.

392. *Meulemann H.* Social capital in Europe: Similarity of countries and diversity of people? Multi-level analyses of the European Social Survey 2002. Leiden: Brill, 2008. 470 p.

393. *Michels A.* Innovations in democratic governance: How does citizen participation contribute to a better democracy? //

International Review of Administrative Sciences. 2011. Vol. 77. № 2. P. 275–293.

394. *Milbrath L. W., Goel M. L.* Political participation: How and why people get involved in politics. Chicago: Rand McNally, 1965. 236 p.

395. *Minos D. C.* Porto Alegre, Brazil: A new, sustainable and replicable model of participatory and democratic governance? // Klyve R. C. Kampen For En Stemme. Globalisering Sett Fra Sør. Oslo: Solidaritet Forlag/ATTAC Norge, 2002. P. 3–24.

396. *Moeckli S.* Direct democracy and political participation from a cross-national perspective // Zittel T., Fuchs D. Participatory democracy and political participation. London: Routledge, 2007. P. 107–124.

397. *Morales L., Geurts P.* Associational involvement // van Deth J., Montero J. R., Westholm A. Citizenship and involvement in European democracies. London: Routledge, 2007. P. 135–157.

398. *Morris C.* Lessons in direct democracy from New Zealand. London: Centre for Policy Studies, 2007. 74 p.

399. *Nagel J. N.* Participation. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1987. 194 p.

400. *Navarro Z.* Participation, democratizing practices and the formation of a modern polity: The case of «participatory budgeting» in Porto Alegre, Brazil (1989–1998) // Development. 1998. Vol. 41. № 3. P. 68–71.

401. *Newton K.* Curing the democratic malaise with democratic innovations // Geissel B., Newton K. Evaluating democratic innovations. Curing the democratic malaise? London: Routledge, 2012. P. 3–20.

402. *Newton K.* Institutional confidence and social trust: aggregate and individual relations // Torcal M., Montero J.R. Political disaffection in contemporary democracies. London: Routledge, 2006. P. 71–144.

403. *Newton K.* Is small really so beautiful? Is big really so ugly? Size, effectiveness and democracy in local government // Political Studies. 1982. Vol. 30. № 3. P. 190–206.

404. *Nez H., Talpin J.* France – Démocratie participative et communisme municipal en banlieue rouge // Bacqué M.-H., Sintomer Y. La démocratie participative inachevée. Genèse, adaptations et diffusion. Paris: editions Yves Michel, 2010. P. 209–227.

405. *Norris P.* Critical citizens: Global support for democratic government. Oxford: Oxford University Press, 1999. 320 p.

406. *Norris P.* Democratic phoenix: Reinventing political activism. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. 308 p.

407. *Norris P.* Political activism: New challenges, new opportunities // Boix C., Stokes C. The Oxford handbook of comparative politics. Oxford: Oxford University Press, 2007. P. 882–887.

408. *Noveck B. S.* Wiki government: How technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful. Brookings, 2009. 224 p.

409. *Novy A., Leubolt B.* Participatory budgeting in Porto Alegre: social innovations and the dialectical relationship of state and civil society // Urban Studies. 2005. Vol. 42. № 11. P. 2023–2046.

410. *Nylen W.* Participatory democracy versus elitist democracy: Lessons from Brazil. New York: Palgrave Macmillan, 2003. 247 p.

411. *Nylen W.* Testing the empowerment thesis: The participatory budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil // Comparative Politics. 2002. Vol. 34. № 2. P. 127–145.

412. *Offe C., Preuss U.* Democratic institutions and moral resources // Held D. Political theory today. Cambridge: Polity, 1991. P. 81–142.

413. *Olsen J. P.* Europe in search of a political order. Oxford: Oxford University Press, 2006.

414. *Ontario* Citizens' Assembly on electoral reform. URL: www.citizensassembly.gov.on.ca/.

415. *Open* Budget Index. URL: https://www.internationalbudget.org/.

416. *Open* Government Partnership. URL: https://www.opengovpartnership.org/.

417. *Parkinson J.* Deliberating in the real world: Problems of legitimacy in deliberative democracy. Oxford: Oxford University Press, 2006. 224 p.

418. *Participatory* Budgeting Project. URL: www.participatorybudgeting.org.

419. *Pateman C.* Participation and democratic theory. Cambridge: Cambridge University Press, 1976. 132 p.

420. *Pateman C.* Participatory democracy revisited // Perspectives on Politics. 2012. Vol. 10. № 1. P. 7–19.

421. *Pattie C., Seyd P., Whiteley P.* Citizenship in Britain: Values, participation and democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. 364 p.

422. *Pettit P.* Deliberative democracy, the discursive dilemma, and republican theory // Fishkin J., Laslett P. Debating deliberative democracy. Oxford: Blackwell, 2003. P. 103–194.

423. *Pettit P.* Deliberative democracy and the discursive dilemma // Philosophical Issues. 2001. Vol. 11. № 1. P. 268–299.

424. *Pickerell J.* Cyberprotest: Environmental activism online. Manchester: Manchester University Press, 2003. 208 p.

425. *Pinnington E., Lerner J., Schugurensky D.* Participatory budgeting in North America: The case of Guelph, Canada // Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management. 2009. Vol. 21. №3. P. 460-263.

426. *Pinnington E., Lerner J., Schugurensky D.* Participatory budgeting in North America: the case of Guelph, Canada //

Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management. 2009. Vol. 21. №3. P. 455–484.

427. *Pollitt C., Bouckaert G.* Public management reform. A comparative analysis. Oxford: Oxford University Press, 2011. 392 p.

428. *President* Obama's speech to the United Nations in September 2011; quoted in Nikki Sutton, «President Obama on Open Government: «The Essence of Democracy». Open Government Initiative (blog), September 20, 2011. URL: www.whitehouse.gov/blog/2011/09/20/president-obama-open-government-essence-democracy.

429. *Putnam R.* Bowling alone: The collapse and revival of American community. New York: Simon & Schuster Ltd, 2002. 544 p.

430. *Qvortrup M.* Referendums around the world: The continued growth of direct democracy. New York: Palgrave Macmillan, 2014. 306 p.

431. *Rawls J. R.* A theory of justice. New York: Harvard University Press, 2009. 623 p.

432. *Recall.* URL: http://www.iandrinstitute.org/Recall.htm.

433. *Reichard Ch.* Deutsche Trends der kommunalen Verwaltungsmodernisierung // Naschold F., Oppen M., Wegener A. Innovative Kommunen: Internationale Trends und deutsche Erfahrungen. – Stuttgart: Kohlhammer, 1997. S. 49–74.

434. *Reichard Ch.* From public management to public governance. A changing perspective in the German public sector // Franzke J. Making civil societies work. Potsdam: Universitätsverlag (Potsdamer Textbücher), 2006. S. 170–181.

435. *Rieck S.* Bürgerhaushalte in Deutschland ein Überblick. Zweiter Statusbericht. URL: http://www.buergerhaushalt.org/wp-content/uploads/2009/07/2statusbericht-burgerhaushalte-in-deutschland-1juli-2009.pdf.

436. *Rodgers D.* Contingent democratisation? The rise and fall of participatory budgeting in Buenos Aires // Journal of Latin American Studies. 2010. Vol. 47. № 1. P. 1–27.

437. *Rootes C.* Environmental protest in Western Europe. Oxford: Oxford University Press, 2003. 336 p.

438. *Rosanvallon P.* La contre-démocratie. La politique á l'âge de la defiance. Paris: Seuil, 2006. 204 p.

439. *Rosanvallon P.* La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité. Paris: Seuil, 2008. 336 p.

440. *Russon-Gilman H.* Transformative deliberations: Participatory budgeting in the United States // Journal of Public Deliberation. 2012. Vol. 8. № 2. Article 11.

441. *Sabatier P., Focht W., Lubell M., Trachtenberg Z., Vedlitz A., Matlock M.* Swimming upstream: Collaborative approaches to watershed management. Cambridge, MA: MIT Press, 2005. 344 p.

442. *Salata-Kochanowski P., Skórzak B.* Participatory budgeting as an instrument of civil society development. Łódź Example / Sokołowicz M. E., Kociuba D. Place-based approach to regional policy. Polish, Slovakian and Ukrainian youth perspective. Selection of proceedings. Łódź: Wydawnictwo Biblioteka, 2015. S. 99–114.

443. *Sandercock L.* The democratization of planning: elusive or illusory? // Planning Theory & Practice. 2005. Vol. 6. № 4. P. 437–441.

444. *Santos B. de S.* Democracia e Participacao: O Caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porto: Afrontamento, 2002. 128 p.

445. *Santos B. de S.* Participatory budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributive democracy // Politics and Society. 1998. Vol. 26. № 4. P. 461–510.

446. *Sartori G.* The theory of democracy revised. Chatham House NJ.: Chatham House Publishers, 1987. 270 p.

447. *Saward M.* Democracy. Cambridge: Polity, 2003. 176 p.

448. *Schmitter P. C., Karl T. L.* What Democracy is…and is not // Journal of Democracy. 1991. № 3. P. 75–88.

449. *Schumpeter J.* The crisis of the tax state // Swedberg R., Schumpeter J. A. The economics and sociology of capitalism. Princeton: Princeton University Press, 1991. P. 37–53.

450. *Schutz A., Sandy M. G.* Collective action for social change: An introduction to community organizing. New York: Palgrave Macmillan, 2011. 300 p.

451. *Sedmihradská L.* Local government finance in the first year of the economic crisis // Sedmihradská L., Bobcheva N., Lados M. Local government finance in time of crisis: An early assessment. Bratislava: NISPAcee, 2011. P. 9–22.

452. *Selee A. D., Tulchin J. S.* Decentralization and democratic governance: Lessons and challenges // Oxhorn P., Selee A. D., Tulchin J. S. Decentralization, democratic governance, and civil society in comparative perspective: Africa, Asia, and Latin America. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2004. P. 295–319.

453. *Šević Ž.* Prologue: Building the capacity (to govern financially) // Šević Ž. Local government financial capacity building in transition countries. Selected Country Studies. Bratislava: NISPAcee, 2006. P. 5–9.

454. *Shah A.* The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economics. Washington: World Bank, 1994. 64 p.

455. *Sharp L., Connelly S.* Theorising participation: Pulling down the ladder // Rydin Y., Thornley A. Planning in the UK: Agendas for the new millennium. Aldershot, UK: Ashgate Press, 2002. P. 33–64.

456. *Sintomer Y.* Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours. Paris: La Découverte, 2011. 26 p.

457. *Sintomer Y., de Maillard J.* The limits to local participation and deliberation in the French «Politique de la Ville» // European Journal of Political Research. 2007. Vol. 46. № 4. P. 503–530.

458. *Sintomer Y., Herzberg C., Allegretti G., Röcke A.* Learning from the south: participatory budgeting worldwide – an invitation to global cooperation. Vol. 25, Dialog global. Bonn: WEnt gGmbH — Capacity Building International, 2010. P. 41–84.

459. *Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A.* Der Bürgerhaushalt in Europa — eine realistische Utopie? Zwischen partizipativer Demokratie. Frankfurt am Main: Verwaltungsmodernisierung und sozialer Gerechtigkeit, 2010. 254 s.

460. *Sintomer Y., Herberg C., Röcke A.* Les budgets participatifs en Europe: des services publics au service du public. Paris: La Découverte, 2008. 284 p.

461. *Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A.* Participatory budgets in a European comparative approach. Perspective and chances of the cooperative state at the municipal level in Germany and Europe. Berlin: Hans Böckler Stiftung, 2005. 124 p.

462. *Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A.* Participatory budgeting in Europe: potentials and challenges // International Journal of Urban and Regional Research. 2008. Vol. 32.№1. P. 164–178.

463. *Sintomer Y., Maillard M.* The limits to local participation and deliberation in the French «politique de la ville» // European Journal of Political Research. 2007. Vol. 46. № 4. P. 503–529.

464. *Sintomer Y., Röcke A., Talpin J.* Participatory democracy or «proximity» democracy? The «High school participatory budget» in Poitou-Charentes, France // Sintomer Y., Traub-Merz R., Zhang J. Participatory budgeting in Asia and Europe. Key challenges of participation. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013. P. 245–259.

465. *Sirianni C.* Investing in democracy: Engaging citizens in collaborative governance. Brookings: Brookings Institution Press, 2009. 304 p.

466. *Skocpol T.* Diminished democracy: From membership to management in American civic life. Oklahoma: University of Oklahoma Press, 2003. 388 p.

467. *Smith G.* Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. 220 p.

468. *Smith G., Wales C.* Citizens' juries and deliberative democracy // Political Studies. 2000. Vol. 48. № 1. P. 51–65.

469. *Smith M. J.* From Big Government to Big Society: Changing the State-Society Balance // Parliamentary Affairs. 2010. Vol. 63. № 4. P. 818–833.

470. *Sonenshein R. J.* When the people draw the lines: An examination of the California Citizens redistricting commission. Sacramento: League of Women Voters of California, 2013. 77 p.

471. *Sørensen E., Torfing J.* Network politics, political capital, and democracy // International Journal of Public Administration. 2003. Vol. 26. P. 609–634.

472. *Sound bite:* «Boards of directors», «cost centre», and «consumers» — Creeping privatization in the New Toronto. Toronto, Canada: Community Social Planning Council, 2000. 144 p.

473. *Souza C.* Participatory budgeting in Brazilian cities: Limits and possibilities in building democratic institutions // Environment & Urbanization. 2001. Vol. 13. № 1. P. 159–184.

474. *Stivers C.* Citizenship ethics in public administration / Cooper T. L. Handbook of administrative ethics. New York: Marcel Dekker, 1994. P. 435–455.

475. *Stoker G.* New Localism, Progressive Politics and Democracy // The Political Quarterly. 2004. Vol. 51. P. 117–129.

476. *Stoker G., Armstrong C., Mason A., McGrew A., Owen D., Saunders C., Smith G.* Prospects for citizenship. London: Bloomsbury Academic Press, 2010. 224 p.

477. *Stolle D., Hooghe M.* Shifting inequalities? Patterns of exclusion and inclusion in emerging forms of political participation. Discussion paper, Social Science Research Center Berlin (WZB), 2009. URL: http://bibliothek.wzb.eu/pdf/2009/i09-204.pdf.

478. *Streeck W.* The crises of democratic capitalism // New Left Review. 2011. Vol. 71. P. 5–29.

479. *Strong* and Prosperous Communities. The Local Government White Paper. London: Communities and Local Government Publications, 2006. 48 p.

480. *Svensson P.* Denmark: The referendum as minority protection / Gallagher M., Uleri P. V. The referendum experience in Europe. London: Macmillan, 1996. P. 33–51.

481. *Szaranowicz-Kusz M.* Participatory budgeting in Poland // Infos. Zagadnienia społeczno-gospodarcze. 2016. № 1 (205). 21 stycznia. S. 2.

482. *Talpin J.* Schools of democracy. How ordinary citizens (sometimes) become competent in participatory budgeting institutions. Essex: ECPR Press, 2011. 252 p.

483. *Talpin J.* When democratic innovations let the people decide: An evaluation of co-governance experiments // Geissel B., Newton K. Evaluating democratic innovations: Curing the democratic malaise? London: Routledge, 2012. P. 184–206.

484. *Tarrow S.* The new transnational activism. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. 278 p.

485. *Tauxe C. S.* Marginalizing public participation in local planning: An ethnographic account // Journal of the American Planning Association. 1995. Vol. 61. № 4. P. 471–482.

486. *Teorell J., Torcal M., Montero J. R.* Political participation: Mapping the terrain // van Deth J., Montero J. R., Westholm A.

Citizenship and involvement in European democracies. London: Routledge, 2007. P. 334–357.

487. *The future* approach to EU budget support to third countries. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and social committee and the Committee of the regions. Com (2011) 0638. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52011DC0638.

488. *The future* approach to EU budget support to third countries. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and social committee and the Committee of the regions. Com (2011) 0638. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52011DC0638.

489. *Thomas J. C.* Public participation in public decisions: News skills and strategies for public managers. San Francisco: Jossey Bass, 1995. 304 p.

490. *Thompson D.* Deliberative democratic theory and empirical political science // Annual Review of Political Science. 2008. Vol. 11. P. 497–520.

491. *Thompson D.* Who should govern who governs? The role of citizens in reforming the electoral system // Warren M. E., Pearse H. Designing deliberative democracy: The British Columbia Citizens' Assembly. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. P. 20–49.

492. *Toronto* Report card on housing and homelessness. URL: http://www.toronto.ca/homelessness/pdf/reportcard2003.pdf.

493. *Uhr J.* Deliberative democracy in Australia: The changing place of parliament. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

494. *Utópia*: Prehľad projektov v histórii PR na Slovensku. URL: http://utopia.sk/liferay/web/participativny-strom/projekty

495. *van Deth J., Montero J. R., Westholm A.* Citizenship and involvement in European democracies. London: Routledge, 2007. 496 p.

496. *Verba S., Nie N.* Participation in America. Chicago: University of Chicago Press, 1972. 428 p.

497. *Verba S., Nie N., Kim J.* Participation and political equality: A seven nation comparison. Cambridge: Cambridge University Press, 1978. 394 p.

498. *Verba S., Schlozman K., Brady H.* Voice and equality: Civic voluntarism in American politics. Boston: Harvard University Press, 1995. 640 p.

499. *Verba S., Nie N. H., Kim J.-O.* The models of democratic participation: A cross-national comparison. New York: Sage, 1971. 80 p.

500. *Vidich A. J., Bensman J.* Small town in mass society: Class, power, and religion in a rural community. Chicago, IL: University of Illinois Press, 1958. 521 p.

501. *Vital* signs 2003: Measuring the health of our community. URL: www.tcf.ca/vital_signs/vitalsigns2003.

502. *Vodusek N., Biefnot A.* Legal framework and current practice in member states. Strasbourg: Council of Europe, 2011. URL: https://rm.coe.int/1680747038.

503. *Vromen A.* People try to put us down... Participatory citizenship of «GenerationX» // Australian Journal of Political Science. 2003. Vol. 38. №1. P. 79–99.

504. *Wagle S., Shah P.* Participation in public expenditure systems: An issue paper. Washington, DC: World Bank, Participation and Civic Engagement Group, 2002. 228 p.

505. *Walzer M.* Political decision-making and political education // Richter E. Political theory and political education. Princeton: Princeton University Press, 1980. 441–492.

506. *Walzer N.* Choosing fiscal austerity strategies // Mouritzen P. E. Managing cities in austerity: urban fiscal stress in ten western countries. London: Sage, 1991. P. 111–154.

507. *Wampler B.* A guide to participatory budgeting // Shah A. Participatory budgeting. Washington, D.C.: The World Bank, 2007. P. 21–54.

508. *Wampler B.* A guide to participatory budgeting. The International Budget Project. Washington, DC., 2000. URL: http://www.internationabudget.org/wp-content/uploads/A-Guide-to-Participatory-Budgeting.pdf.

509. *Wampler B.* Can participatory institutions promote pluralism? Mobilizing low-income citizens in Brazil // Studies in Comparative International Development. 2007. Vol. 41. № 4. P. 57–79.

510. *Wampler B.* Expanding accountability through participatory institutions: Mayors, citizens, and budgeting in three Brazilian municipalities // Latin American Politics and Society. 2004. Vol. 46. № 2. P. 73–100.

511. *Wampler B.* Participatory budgeting in Brazil: Contestation, cooperation, and accountability. University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 2007. 328 p.

512. *Wampler B., Avritzer L.* Participatory publics: Civil society and new institutions in democratic Brazil // Comparative Politics. 2004. Vol. 36. № 3. P. 291–312.

513. *Wampler B., Avritzer L.* The spread of participatory democracy in Brazil: From radical democracy to participatory good government // Journal of Latin American Urban Studies. 2006. Vol. 7. № 1. P. 37–52.

514. *Warren M.* Democracy and association. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001. 288 p.

515. *Weber E. P.* Bringing society back // Grassroots ecosystem management, accountability, and sustainable communities. Cambridge, MA: MIT Press, 2003. P. 233–294.

516. *Weise S.* Bürgerhaushalt in Berlin. Das Bürgerhaushaltsprojekt des Bezirkes Lichtenberg. Hamburg: Region-Nation-Europa, 2006. 210 s.

517. *Westholm A., Ramon Montero J., van Deth J.* Citizenship and involvement in European democracies, London: Routledge, 2007. P. 1–32.

518. *Whose* Society? The final Big Society Audit. URL: http://www.civilexchange.org.uk/wp-content/uploads/2015/01/Whose-Society_The-Final-Big-Society-Audit_final.pdf.

519. *Wilson D.* The United Kingdom: An increasingly differentiated polity? // Denters B., Rose L. Comparing local governance. Trends and developments. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005. 155–173.

520. *Wilson D., Game C.* Local government in the United Kingdom. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002. 417 p.

521. *Wollman H.* Local government systems: From historic divergence towards convergence? Great Britain, France, and Germany as comparative cases in point // Environment and Planning. 2000. Vol. 18. P. 33–55.

522. *Wollmann H.* German local government under the double impact of democratic and administrative reforms // Kersting N., Vetter A. Reforming local government in Europe. Leske + Budrich, Opladen, 2003. P. 85–112.

523. *Wollmann H.* Local government modernization in Germany: Between incrementalism and reform waves // Public Administration. 2000. Vol. 78. № 4. P. 915–936.

524. *Wollmann H.* Local government strategies to cope with fiscal pressure // Levine C. H., Rubin I. Fiscal Stress and Public Policy. Beverly Hills: Sage, 1980. P. 231–248.

525. *Young I. M.* Inclusion and democracy. New York: Oxford University Press, 2000. 304 p.

526. *Zajac G., Bruhn J. G.* The moral context of participation in planned organizational change and learning // Administration and Society. 1999. Vol. 30. № 6. P. 706–733.

527. *Zimmerman J. F.* The New England town meeting: Democracy in action. Westport, CT: Praeger, 1999. 231 p.

528. *Zukin S., Keeter M., Andolina K. J., DelliCarpini M.* A new engagement: Political participation, civic life and the changing American citizen. Oxford: Oxford University Press, 2006. 272 p.

Наукове видання

ІЩЕЙКІН Костянтин Євгенович

Політико-правові засади бюджету участі в системі демократичних практик: світовий досвід і Україна

Монографія

Художнє оформлення *В. С. Жиборовського*

Підписано до друку 10.01.2018 р.
Формат 60 х 84 $^{1}/_{16}$.
Папір офсетний. Друк офсетний.
Ум. друк. арк. 23,5. Обл.-вид. арк. 22,5.
Наклад 500 прим.

ТОВ “Видавництво “Юридична думка”
01103, м. Київ, вул. Кіквідзе, 18-а
Свідоцтво ДК № 1742 від 06.04.2004
Тел./факс (044) 278-02-23
E-mail: yurdumka@ukr.net
www.yurdumka.com

Віддруковано у ТОВ “Талком”
03115, м. Київ, вул. Львівська, 23
Свідоцтво ДК № 4538 від 07.05.2013
Тел./факс (044) 424-40-69