

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ  
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ім. В. М. КОРЕЦЬКОГО**

**ІЩЕЙКІН Костянтин Євгенович**

УДК 321.7

**ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ БЮДЖЕТУ УЧАСТІ В СИСТЕМІ  
ДЕМОКРАТИЧНИХ ПРАКТИК: СВІТОВИЙ ДОСВІД І УКРАЇНА**

Спеціальність 23.00.02 – політичні інститути та процеси

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
доктора політичних наук

Київ 2018

Дисертацією є монографія.

Робота виконана в Інституті держави і права ім. В.М. Корецького НАН України.

**Науковий консультант** – доктор політичних наук, професор, член-кореспондент

Національної академії правових наук України

**КРЕСІНА Ірина Олексіївна,**

Інститут держави і права

ім. В.М. Корецького НАН України,

завідувач відділу правових проблем політології.

**Офіційні опоненти:**

доктор політичних наук, професор,

академік Української академії політичних наук

**НЕКРЯЧ Анастасія Іванівна,**

Київський міжнародний університет,

проректор з наукової роботи;

доктор політичних наук, професор

**СПВАК Віктор Миколайович,**

Академія праці, соціальних відносин і туризму

Федерації професійних спілок України,

завідувач кафедри соціології та суспільних наук;

доктор політичних наук, доцент

**ХОМА Наталія Михайлівна,**

Львівський національний університет імені Івана Франка,

доцент кафедри теорії та історії політичної науки.

Захист відбудеться 27 червня 2018 року о 11<sup>00</sup> годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д.26.236.01 по захисту дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора (кандидата) політичних наук в Інституті держави і права ім. В.М. Корецького НАН України за адресою: 01601, м. Київ, вул. Трьохсвятительська, 4.

З дисертацією можна ознайомитися у науковій бібліотеці Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України за адресою: 01601, м. Київ, вул. Трьохсвятительська, 4.

Автореферат розісланий 25 травня 2018 р.

Вчений секретар

спеціалізованої вченої ради,

кандидат політичних наук

**М. Д. Ходаківський**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми дослідження.** 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: популяризації місцевих референдумів, створення громадських журі та громадських зборів, проведення днів дискусій тощо. Одним із яскравих прикладів стала підготовка народного тексту нової конституції Ісландії, яка, однак, не була схвалена законодавчим органом. Дещо іншим шляхом пішла Бразилія, де 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. 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 місті 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. Проте 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, Дж. Дьюї, Л. ЛеДюком, К. Пейтман, Т. Хейденом, А. Янгом, Дж. Ціммерманом, А. Фангом. Одним із перших концептуалізував дорадчу (деліберативну) демократію Дж. Бессет, який і ввів у науковий обіг це поняття. Наступниками стали Дж. Елстер, С. Бенхабіб, Дж. Роулз, Д. Томпсон, Д. Фішкін та ін. Ю. Габермас розробив ключові поняття публічності як особливої сфери політики, в якій відбувається презентація. Найбільш відомими зарубіжними дослідниками бюджету участі є Дж. Байоччі, М. Бассолі, Е. Джануза, Е. Франклін, Я. Сінтомер, Б. Уемплер.

Серед українських політологів проблемами політичної участі займалися В. Бортніков, О. Картунов, А. Колодій, О. Кукуруз, П. Мироненко, І. Оніщенко, Н. Ротар, В. Фадєєв, М. Ходаківський та ін. Правові засади участі громадян у прийнятті рішень на національному та місцевому рівнях досліджувалися Н. Батановою, В. Горбатенком, І. Кресіною, А. Коваленком, О. Скрипнюком, Ю. Шемшученком, О. Ющиком та іншими вченими. Взаємозв'язок між активністю громадян та розвитком громадянського суспільства розглядався М. Кармазіною, О. Корнієвським, Л. Кочубей, А. Некряч, В. Смолянюком, В. Співаком, Ф. Рудичем, Н. Хомою, В. Явір та ін.

Юридичні та економічні аспекти бюджетної системи України і бюджету участі зокрема вивчали О. Андрійко, І. Барбич, Й. Бескид, С. Буковинський, Н. Воротіна, Р. Гаврилюк, О. Гордей, М. Єрмошенко, О. Заблоцька, А. Ковальчук, С. Колодій, І. Лютий, О. Росоляк. Проблематику місцевих бюджетів досліджували О. Андрейченко, М. Бадила, М. Васишишен, Ю. Глущенко, О. Заверуха, О. Каун, О. Кириленко, О. Лазор, І. Луніна, С. Рогачов. Проблеми децентралізаційної реформи висвітлювалися у працях О. Бабінової, О. Батанова, Ю. Ганушака, М. Іжі, А. Лелеченко, А. Матвієнка, Р. Сметанина, О. Стойко, А. Ткачука та ін.

Одна з перших публікацій в Україні, присвячених бюджету участі, з'явилася майже за десять років до його практичної реалізації у 2015 році. Останнім часом їх кількість зростає завдяки активному вивченню досвіду Польщі та підтримці громадських ініціатив у цій сфері з боку міжнародних організацій. Однак більшість із них має прикладний характер, зосереджена на аналізі етапів його реалізації або на певних аспектах. Відсутність ґрунтовних політологічних досліджень цього перспективного інструмента залучення громадян до процесів прийняття політичних рішень та необхідність концептуалізації інституту бюджету участі у вітчизняній політичній науці й зумовили актуальність і логіку даного дослідження.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертація виконана автором самостійно, поза науковими темами Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, пройшла попередню апробацію у відділі правових проблем політології Інституту. Монографія рекомендована до друку Вченою радою Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України.

**Мета і завдання дослідження.** Метою дисертаційного дослідження є концептуалізація демократичних практик політичної участі та бюджету участі як політичного інституту та інструмента залучення громадян до творення політики.

Для досягнення поставленої мети визначено такі дослідницькі **завдання**:

- визначити особливості участі громадян у політичних процесах на сучасному етапі, рівень їх наукового осмислення та концептуалізації;
- з'ясувати передумови впровадження нових демократичних практик та їх наслідки для розвитку політичних інститутів і процесів;
- розкрити потенціал широкого залучення громадян до процесу прийняття політичних рішень, зокрема місцевих бюджетів;
- здійснити концептуалізацію інституту бюджету участі, його основних характеристик, форм та функцій;
- дослідити еволюцію розвитку бюджету участі, здійснити його класифікацію та виявити суперечності й ризики у практиці його запровадження;
- проаналізувати світовий досвід застосування бюджету участі, встановити передумови його успішного запровадження та причини неефективного застосування;
- розробити рекомендації щодо вдосконалення механізмів залучення громадян України до участі у політичних процесах, зокрема у формуванні місцевих бюджетів.

**Об'єктом дослідження** є демократичні практики залучення громадян до процесу прийняття політичних рішень.

**Предметом дослідження** є політико-правові засади бюджету участі в системі демократичних практик у зарубіжних державах та в Україні.

**Методи дослідження.** Методологічною основою дослідження є комплексний, системний підхід із застосуванням загальнонаукових і конкретно-наукових методів пізнання, спеціальних методів політології та інших суспільних наук. Це дало змогу всебічно розкрити сутність та особливості інституту бюджету участі як демократичної практики залучення громадян до процесу прийняття політичних рішень.

Із загальнонаукових методів найчастіше використовувалися: абстрагування (тимчасове відсторонення дослідника від другорядних, на його думку, чинників і дослідження саме тих зв'язків, що мають системний характер); класифікація (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 в бюджетах участі у різних країнах, і за допомогою цього краще зрозуміти суть даного політичного інституту); узагальнення (дало змогу сформулювати основні принципи бюджету участі, що може набувати різноманітних форм); аналогія (для порівняння досвіду запровадження і використання бюджету участі у різних країнах за спрощеною процедурою); діалектичний метод (бюджет участі досліджувався у процесі його

виникнення, розвитку і становлення з урахуванням можливості переходу однієї якості в іншу відповідно до змін у навколишньому середовищі). Методи аналізу і синтезу дали змогу виокремити складові бюджету участі як цілого і з'ясувати особливості кожної з них. Завдяки індукції, а саме вивченню реальної практики впровадження бюджету участі у різних країнах світу, отримано узагальнені висновки, надійність яких підтверджена кількістю проаналізованих випадків.

Завдяки застосуванню групи емпіричних методів здійснювалося 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, обсяги фінансування).

Міждисциплінарні підходи представлені класичними, неklasичними і постнеklasичними методами. До класичних належать порівняльний, історичний, еволюційний. Завдяки застосуванню порівняльного 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 еволюції інструментів політичної участі, зокрема бюджету участі, у розвинених та молодих демократіях, щоб завдяки застосуванню екстраполяції спрогнозувати перспективи їх розвитку в майбутньому.

У рамках неklasичної 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 структурно-функціонального методу розглянуто бюджет не лише як основний фінансовий документ держави, а й як суспільне 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.

Завдяки синергетичному методу виявлено умови функціонування демократичних інститутів у стабільному стані та визначено флуктуації, 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 застосовано метод дослідження випадку (case study), коли результати аналізу функціонування бюджету участі у конкретному місті чи країні використовувалися для

формулювання узагальнень про цей інструмент учасницької та дорадчої демократії.

У результаті застосування такого методологічного інструментарію 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, що сфера залучення громадян до процесу прийняття рішень поступово розширюється, про що свідчать експерименти із впровадженням бюджету участі на всіх континентах.

**Наукова новизна одержаних результатів.** У дисертації представлено авторський концепт бюджету участі як сучасного демократичного інституту й ефективного інструмента залучення громадян до прийняття політичних рішень.

*Вперше:*

– концептуалізовано особливості участі громадян у процесах прийняття політичних рішень, зумовлені суспільними трансформаціями, новими вимогами до сучасної держави як надавача послуг і партнера громадян та невідповідністю теорії і практики представницької демократії сучасним реаліям. Обґрунтовано тезу про те, що стимули до розширення політичної участі громадян пов'язані з посиленням легітимності органів публічної влади, підвищенням ефективності державного управління та справедливим розподілом суспільних благ. Визначено, що 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;

– дано авторське визначення бюджету участі. Це політичний інститут сучасного демократичного суспільства, заснований на державно-приватному партнерстві та ініціативі громадян, сформований на основі поєднання концептуальних положень теорій учасницької та дорадчої демократії щодо активного залучення громадян до прийняття політичних рішень. Це політико-правовий інструмент активізації громадянського суспільства, ефективний механізм контролю за реалізацією ініціатив громадян, а також набір структурованих методів для залучення громадян у процес розподілу місцевого бюджету. З'ясовано, що бюджет участі виконує функції: 1) активізації участі громадян; 2) соціалізації; 3) просвітництва; 4) демократизації, а ключовими в ході його реалізації є комунікативний (структура зустрічей) та процедурний аспекти;

– класифіковано моделі бюджету участі за п'ятьма основними критеріями: походженням (новозеландська, бразильська та північноамериканська); масштабом (сублокальна, місцева (муніципальна), регіональна, загальнонаціональна); ініціаторами (ініційована зверху або знизу); колом учасників (відкрита або представницька); за ступенем формалізації (повністю або частково формалізована);

– визначено чинники, що зумовлюють вибір конкретної моделі бюджету участі: визначення отримувачів; увага до внутрішніх і зовнішніх передумов дії механізмів участі; ступінь структурованості цих механізмів, мотивації вибору між ними; чіткість і зрозумілість проекту бюджету, поданого для обговорення; рівень імперативності колективних рішень; ступінь формалізації процесу; процедура звітування. Доведено, що інституціоналізація бюджету участі у державному управлінні супроводжується: статутною інтеграцією; розробкою відповідної методичної документації; прийняттям нових нормативно-правових актів, що регулюють адміністративну діяльність тощо;

– охарактеризовано позитивні результати запровадження бюджету участі для демократичних інститутів та державного управління: 1) покращення співпраці між громадянами та органами публічної влади; 2) розвиток горизонтального співробітництва; 3) вдосконалення адміністративних процедур; 4) поліпшення послуг, що надаються громадянам; 5) підвищення якості рішень, що приймаються органами публічної влади як результат їх широкого обговорення; 6) розвиток громадянської освіти; 7) раціоналізація видатків місцевих бюджетів; 8) удосконалення діяльності органів публічної влади в результаті громадського контролю за їх роботою;

– ідентифіковано основні недоліки вітчизняної практики бюджету участі: зведення участі громадян до голосування за відібрані органами місцевого самоврядування проекти мешканців; незначні обсяги фінансування громадських ініціатив (0,5–1% загального бюджету); недосконала законодавча база участі громадян у бюджетному процесі; брак уваги до просвітницької роботи (необхідні підготовчі курси для майбутніх учасників); недостатня інклюзивність – окремі соціальні групи, у тому числі внутрішньо переміщені особи, майже не охоплені цим процесом;

– виявлено суперечності у застосуванні принципу інклюзивності: з одного боку, він обмежує рамки публічних дискусій, утримуючи громадян від обговорення комплексних проблем, що стосуються розвитку політичної системи держави і активно піднімаються різноманітними громадськими об'єднаннями, а з іншого – саме обговорення конкретних питань, що стосуються повсякденного життя громадян, стимулює їх до участі у політичному житті.

#### *Удосконалено:*

– наукові підходи до політичної активності у концепціях демократії участі. Доведено, що основними принципами політичної активності є: антиєрархічність 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;

– теоретико-методологічні підходи до визначення суб'єктів демократичних практик участі, що полягають в ексклюзивності, характерній і для асоціативної



демократії (орієнтації на певні соціальні групи, об'єднання громадян), або інклюзивності, що відстоюється демократією участі, – максимальній відкритості для усіх учасників;

– тлумачення особливостей співвідношення між децентралізацією та демократією: механізми децентралізації публічної влади 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 на залучення насамперед підприємців, а не громадянського суспільства загалом, а відтак не досягають цілей демократії участі;

– розуміння детермінант конфлікту між принципами представницької та дорадчої демократії: 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;

– аргументацію ключових аспектів, що визначають успішність впровадження учасницьких механізмів у процес прийняття рішень: коло учасників, спосіб їх взаємодії та характер прийнятих рішень;

– розуміння багатогранності форм і механізмів запровадження бюджету участі як інструмента залучення громадян до процесів прийняття політичних рішень – на основі аналізу досвіду розвинених демократичних країн (Канада, США), молодих демократій (Бразилія, Польща, Словаччина), держав з різним ступенем централізації (Німеччина, Франція).

*Набули подальшого розвитку:*

– політологічні підходи до обґрунтування необхідності впровадження інструментів учасницької демократії. Основні аргументи – нездатність органів державної влади впоратися із соціально-економічними труднощами; дифузія традиційних соціальних класів; інфляція ідеологій; зростання рівня недовіри громадян до політиків, держави і демократичних інститутів;

– періодизація процесу змістовного наповнення бюджету участі: перший етап – зосередження на чітко визначеному переліку проблем з поступовим включенням питань щодо надання соціальних послуг, розвитку медицини, культури, спорту, охорони навколишнього середовища; другий етап – вирішення масштабних соціальних питань, посилення стратегічної складової (визначення напрямів діяльності органу місцевого самоврядування);

– правові позиції щодо вдосконалення законодавчої бази участі громадян у процесі прийняття політичних рішень, і зокрема в бюджетному процесі.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у тому, що дослідження пропонує рекомендації щодо запозичення зарубіжного досвіду для ширшого залучення громадян України до політичних процесів, підвищення якості публічних послуг, посилення легітимності органів державної влади і органів місцевого самоврядування – шляхом широкого запровадження бюджету участі та

інституціоналізації його використання у системі місцевого самоврядування. Матеріали дисертації можуть бути використані у навчальному процесі у вищих закладах освіти при викладанні курсів з політології, філософії, соціології, конституційного, муніципального, фінансового права та ін.

**Апробація результатів дисертації.** Дисертація обговорена і рекомендована до захисту в Інституті держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Основні положення, висновки і пропозиції дисертанта були представлені на міжнародних та всеукраїнських конференціях і семінарах: VI Всеукраїнських політологічних читаннях імені професора Богдана Яроша (Луцьк, 11 травня 2017 р., тези опубліковано); міжнародній науково-практичній конференції «Розвиток сучасного суспільства в умовах глобальної нестабільності» (Одеса, 12–13 травня 2017 р., тези опубліковано); міжнародній науково-практичній конференції «Людиноцентризм в праві: теоретико-прикладні аспекти» (Київ, 16 травня 2017 року); другій всеукраїнській науковій конференції «Соціально-гуманітарні науки та сучасні виклики» (Дніпро, 26–27 травня 2017 р., тези опубліковано); міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання суспільних наук: наукові дискусії» (Київ, 18–19 серпня 2017 р., тези опубліковано); всеукраїнській науково-практичній конференції «Суспільні науки та сучасність: актуальні питання» (Запоріжжя, 25–26 серпня 2017 р., тези опубліковано); міжнародній науково-практичній конференції «Сучасні тенденції в історії, соціології, політології та філософії» (Львів, 22–23 вересня 2017 р., тези опубліковано); Третій міжнародній науково-практичній конференції «Регіональна політика: історія, політико-правові засади, архітектура, урбаністика» (Київ, 22–23 листопада 2017 р.); всеукраїнській науковій конференції «Освіта і наука в умовах глобальних трансформацій» (Дніпро, 24–25 листопада 2017 р., тези опубліковано); всеукраїнській науково-практичній конференції «Пріоритетні завдання і стратегії розвитку суспільних наук» (Запоріжжя, 17–18 листопада 2017 р., тези опубліковано); Третій всеукраїнській науковій конференції «Україна в гуманітарних і соціально-економічних вимірах» (Дніпро, 30–31 березня 2018 р., тези опубліковано).

**Публікації.** Основні положення дисертаційного дослідження висвітлені у 34 наукових публікаціях, з яких одна авторська монографія, 19 – у фахових виданнях з політичних наук, 5 – у зарубіжних виданнях, включених до міжнародних наукометричних баз, 9 тез виступів на науково-практичних конференціях.

**Структура дисертації.** Робота складається зі вступу, шести розділів, поділених на підрозділи; висновків, списку використаних джерел (528 найменувань). Загальний обсяг монографії становить 404 сторінки, із них основний текст – 354 сторінки, список використаних джерел – 50 сторінок.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, охарактеризовано ступінь наукової розробки проблеми, теоретичне і практичне значення результатів дослідження, формулюються мета і завдання, об'єкт, предмет, методи, наукова новизна дослідження, наводяться дані про апробацію результатів та публікації автора, структуру та обсяг роботи.

У **першому розділі «Теоретико-методологічні підходи до дослідження політичної участі та її форм»** охарактеризовано сучасні наукові підходи до розуміння політичної участі, її класифікації, дається авторське визначення політичної участі.

У *першому підрозділі «Наукові підходи до визначення та класифікації політичної участі»* автор доводить, що форми політичної участі постійно еволюціонують, удосконалюються традиційні та виникають нові види політичної участі, розширюється коло осіб, які можуть брати участь у політичних процесах: від еліти на початку становлення сучасних держав до будь-якої повнолітньої особи, без огляду на її майновий статус, стать, етнічну, расову чи релігійну належність.

З огляду на різноманітність сучасних практик участі автор визначає її як добровільну (відсутність примусу та отримання фінансових або інших матеріальних вигод за свою участь) діяльність пересічних громадян (які не обов'язково є членами інституціоналізованих організацій – політичних партій, зареєстрованих громадських об'єднань тощо), спрямовану прямо чи опосередковано на отримання політичних результатів на всіх рівнях державного управління.

У роботі зазначається, що далеко не всі форми політичної участі однозначно оцінюються політологами, зокрема йдеться про масовість, що засуджується представниками елітистських концепцій, та її інтенсивність (надмірна у формі революцій та пасивна у вигляді абсентеїзму). Дисертантом детально проаналізовано основні критерії класифікації форм політичної участі: за ставленням до політичного режиму (конвенційні та неконвенційні); за ступенем активності політичних суб'єктів; за характером стимулів до участі у політичному житті (зовнішні або внутрішні); за ступенем залучення громадян (активні – керівництво державними і партійними організаціями, організація виборчих кампаній; проміжні – участь у політичних зборах, підтримка партій грошовими пожертвами, контакти з офіційними особами та політичними лідерами, спостереження та апатія); ступенем формалізації (інституціоналізована і неінституціоналізована); за масштабом (місцевий або загальнонаціональний характер) тощо.

У *другому підрозділі «Особливості концептуалізації політичної участі на сучасному етапі»* автор критикує позицію представників «школи кризи демократії», які заявляли про ослаблення зв'язків між членами суспільства, що

негативно впливає на політичну участь та загальний стан демократичних відносин. По-перше, низькі показники соціального капіталу в сучасних демократіях свідчать, у тому числі, про його трансформацію в результаті появи нових форм громадянської участі. По-друге, існування соціального капіталу не завжди слід розглядати як безумовне суспільне благо, оскільки деякі громади можуть мати досить закритий характер і негативно або вороже ставитися до чужих, а також до певних особливостей індивідів (сексуальної орієнтації, етнічної чи релігійної належності). По-третє, якщо розглядати соціальні норми як такі, що орієнтовані на співробітництво, прискорюють формування соціального капіталу й активізують громадян, то це призводить до ігнорування того факту, що більшість політичних обмінів за своєю суттю побудовані на конфлікті щодо ідей та конкуренції за обмежені публічні ресурси. Поява праць 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.

На думку автора, такий новий учасницький поворот є викликом загальноприйнятим визначенням політичної участі, а її особливостями є: 1) акцент на політичних цілях, що перебувають поза діяльністю держави, та розвитку альтернативних чи неформальних інституційних сфер для колективної дії; 2) орієнтація на постійну чи епізодичну участь для досягнення певної мети, радше, ніж на тривалу ідеологічну вірність і/або членство; 3) визнання ролі індивідуалізації, що відіграє провідну роль у соціальній та політичній взаємодії. Дедалі більшу увагу дослідників приваблює мікрополітичний рівень політичної участі, діяльність різноманітних об'єднань та груп тиску, котрі в міру професіоналізації обмежують для своїх членів можливість проведення демократичних дискусій.

У третьому підрозділі «Політико-адміністративні аспекти громадянської участі» виділено та проаналізовано три особливості залучення громадян до процесу прийняття управлінських рішень. По-перше, через значне різноманіття моделей, що використовуються у кожній державі, усталена форма прямої участі громадян у сучасному демократичному управлінні відсутня. По-друге, громадянська участь має низку цілей та відображає різноманітні ціннісні установки учасників. Основні принципи, такі, як рівність (однаковий вплив на прийняття колективних рішень) та повага незалежності індивіда, є надто абстрактними, щоб коректно відобразитися 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 вважати єдиною альтернативою інститутам представницької демократії, це лише допоміжні інструменти, що посилюють демократичний характер управління.

Для кращого розуміння громадянської участі в управлінських процесах варто, на думку автора, виділити три її ключових аспекти: 1) коло учасників. Деякі процеси участі 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. 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, 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.

Основною причиною посилення участі громадян у будь-якій сфері сучасного управління є те, що чітко визначене коло осіб, які приймають рішення (обрані представники чи чиновники), перешкоджають прийняттю оптимального варіанта вирішення проблеми, тому першим і ключовим виміром при розробці будь-якого інструмента залучення громадян є питання про учасників та механізми їх відбору. Дисертант виділяє 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). Їх застосування дає змогу сформувати так звані «мініпабліки», що мають за мету збирати громадян для обговорення чи прийняття рішень із суспільно значущих проблем. Вони протиставляються двом найбільш поширеним механізмам відбору громадян 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.

Другим важливим виміром інституційного устрою механізмів участі є способи взаємодії між учасниками у ході публічних дискусій чи прийняття колективного рішення (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.

Третій важливий вимір стосується впливу участі громадськості, який ранжується від простого заслуховування думок (позаяк учасники не мають

реальних механізмів впливу на осіб, які приймають рішення) до прийняття відповідного нормативно-правового акту, що засвідчує обов'язковість колективного рішення для органів державної влади.

У другому розділі «Еволюція концепцій демократії: від представницької до дорадчої» розглянуто чинники, що зумовили необхідність формулювання нових концепцій демократії, зокрема учасницької й дорадчої, та розкрито суть нових підходів до розуміння демократичної участі.

У першому підрозділі «Передумови формування концепції учасницької демократії» автор доводить невідповідність моделі представницької демократії з її акцентом на виборах сучасним реаліям політичного життя. Вона обмежує можливість громадян виражати свої уподобання та інтереси у період між виборами, позбавляючи керівні органи державної влади актуальної інформації про стан справ на місцях. У той час як громадяни очікують постійного зворотного зв'язку, державні інститути майже не змінили свій спосіб діяльності. Зведення демократичної практики лише до голосування призводить до спотворення інформації про реальні потреби громадян, оскільки їх уподобання механістично агрегуються або занадто узагальнюються у ході прийняття колективних рішень. Крім того, самі уподобання виборців можуть змінюватися під впливом низки чинників або стати предметом маніпуляції. Представницька демократія також сприяє появі парадоксу участі: на виборах найбільшу активність демонструють представники соціально пасивних верств (пенсіонери, бідні, соціально незахищені).

Відтак 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. Це змусило дослідників по-новому підійти до розуміння «включеності» та сформулювати концепції учасницької, асоціативної та дорадчої демократії. Учасницька демократія, положення якої були вперше сформульовані у Порт-Гуронській декларації 1962 року, наполягає на необхідності безпосередньої участі широких верств населення у політичному процесі у всіх його проявах, а не лише на виборах до представницьких органів влади. Ідеалом учасницької (партисипаторної) демократії є навчання нації управління якомога більшої кількості громадян шляхом їх участі у публічному житті з одночасною або наступною трансформацією владних інститутів у бік відкритості для такої участі. Дисертант акцентує увагу на необхідності розрізняти поняття демократії участі та асоціативної демократії: перша віддає перевагу активній участі індивідів, а друга – громадських інститутів, котрі об'єднують зусилля громадян.

Значний акцент на участі громадян зроблено у концепції належного урядування, до реалізації якої на практиці прагнуть міжнародні організації – ООН, Світовий банк, Європейський Союз тощо. Автор виділяє та аналізує такі форми прямого залучення громадян до вирішення місцевих і загальнодержавних проблем у демократичних режимах: загальні збори мешканців міста, громадянські

ініціативи, відкликання депутатів, референдуми та експерименти із спільним урядуванням (co-governance).

У другому підрозділі *«Концептуальні засади дорадчої демократії»* представлено детальний аналіз принципів, що лежать в основі дорадчої демократії. Дисертант відзначає, що одними з перших почали дослідження у цьому напрямі Дж. Бессет, який вперше ввів у науковий обіг це поняття, Дж. Дьюї, Дж. Ельстер, С. Бенхабіб, Д. Фішкін, Дж. Роулз, Д. Томпсон та ін. Найбільший внесок зробив Ю. Габермас, який розробив ключові поняття «публічності» як особливої сфери політики, в якій відбувається презентація учасниками суспільної комунікації своїх приватних інтересів і думок, котрі інтерпретуються й отримують визнання в якості суспільно значущих, та «ідеального комунікативного акту», що містить істинність, нормативну правильність, правдивість і зрозумілість. На думку представників цього напрямку, слід відмовитися від уявлення про фіксовані преференції громадян і замінити їх пізнавальним процесом, у ході якого учасники вивчають цілу низку питань, щоб сформулювати свої пропозиції. Іншими словами, дорадчий демократичний процес – не той, в якому судження людей і процеси приймаються як даність, а який дає відповідь на питання: чи відповідають дані судження і процеси адекватному стандарту пізнання і як їх можна вдосконалити? У міркуваннях про демократію має відбутися перехід від акцентування уваги на макрополітичних інститутах до аналізу різноманітних контекстів громадянського суспільства, які можуть як сприяти, так і перешкоджати вільному обговоренню і дебатам. Тобто прихильники дорадчої демократії сподіваються зміцнити легітимність демократичних процедур та інститутів, звернувшись до дорадчих елементів, призначених поліпшити якість колективних рішень та відповідно покращити добробут громадян. Дисертантом детально проаналізовані такі інструменти дорадчої демократії, як дорадчі опитування, день обговорення, громадські журі.

У третьому розділі *«Бюджет участі у контексті політико-адміністративних відносин»* розглянуто роль і значення демократичної участі у вигляді залучення громадян до вирішення питань діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування.

У першому підрозділі *«Передумови виникнення демократичного дефіциту в державному управлінні»* автор детально аналізує недоліки управлінських процесів на загальнонаціональному та місцевому рівнях, що зумовлюють необхідність розширення кола осіб для прийняття рішень. Це дало змогу виділити такі чинники, як демократичний дефіцит, що, за Е. Фангом, проявляється на етапі формування і вираження уподобання громадян, брак прозорості й контролю, структурні проблеми. Останні, як стверджує Я. Сінтомер, проявляються у нездатності впоратися із соціально-економічною кризою, політичній корозії соціальних верств у результаті розмивання класових ідентичностей; появі «суспільства ризику», що характеризується наростанням небезпек та загроз, які

неможливо передбачити і якими не можна управляти; у надмірному захопленні концепцією Нового державного управління; деідеологізації політичного життя; відчуженні політичної еліти від широких верств, зростанні рівня недовіри до політиків та державних інститутів, зменшенні явки на виборах та зростанні популістських і/або націоналістичних тенденцій.

У другому підрозділі *«Нові підходи до адміністративних реформ»* автор відзначає, що слабкість державного управління, його невідповідність вимогам часу зумовили розробку та впровадження концепції Нового державного управління, відповіддю на яку стала неовеберівська модель бюрократії. У рамках Нового державного управління була сформульована концепція держави – постачальника державних послуг, в якій державні органи за аналогією з приватними компаніями надають певні послуги громадянам-споживачам. Для підвищення якості цих послуг та ефективності управління пропонувалося радикально перебудувати традиційну бюрократичну систему шляхом децентралізації і розширення автономії її окремих складових, запозичити низку положень мікроекономіки і 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. Однак надмірне оринковлення державного апарату дало низку негативних наслідків, що зумовило переосмислення традиційної концепції бюрократії М. Вебера. Новий підхід виходив з важливості держави як основного координатора у прийнятті рішень щодо нових проблем, які постають у результаті технологічних, екологічних та соціальних викликів; необхідності представницької демократії як легітимізаційного елемента в рамках державного апарату, що може бути доповнений, але не замінений низкою консультативних механізмів; розуміння адміністративного права як основного інструмента для збереження принципів, що регулюють відносини між державою та громадянином; ідеї про особливий статус державної служби та створення особливих умов праці для державних чиновників. Неовеберівська модель забезпечує внутрішню логіку підзвітності та основу для легітимності, в той час як управлінські інструменти активно використовуються та інтегруються, але не заміщують ці базові характеристики.

Автор зазначає, що, з точки зору державного управління, розширена участь громадян має позитивний вплив на утвердження трьох ключових демократичних цінностей: легітимності, ефективного управління та справедливості. Також дисертант наводить успішні приклади залучення громадян до удосконалення виборчої системи шляхом створення Асамблеї громадян у Британській Колумбії та Онтаріо, Громадянської комісії з виборчих округів Каліфорнії.

У третьому підрозділі *«Розширення учасницької компоненти у місцевому самоврядуванні»* проаналізовано співвідношення між децентралізаційними



процесами та популяризацією участі громадян у місцевій політиці. На думку автора, їх ефективне поєднання можливе завдяки концепції уповноваженого учасницького урядування, яке виходить із таких вимог: братися за вирішення конкретних проблем; включати пересічних громадян, яких стосуються ці проблеми, так само, як місцевих чиновників через висхідний (знизу доверху) процес; вирішити ці проблеми через деліберативний підхід. Цього можна досягти за умови дотримання трьох принципів: деволуція повноважень з прийняття рішень на місцевий рівень та міжсекторальним органам; координація та підзвітність місцевих органів перед вищим політичним органом; реструктуризація місцевого самоврядування відповідно до імперативів, що містяться у нових домовленостях про участь.

У роботі показано, що 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, що робила акцент на децентралізації і передачі влади громадянам, громадам та споживачам послуг. Так, у Білій книзі «Сильні й процвітаючі громади» відзначалася необхідність надання більшої свободи радам, щоб вони могли гнучко реагувати на місцеві потреби та вимоги. Хоча громадян і територіальні громади закликали до активнішої участі на місцевому рівні, однак відповідні інституційні рамки не створювалися, бракувало ресурсів, досвіду, кваліфікованих кадрів.

**У четвертому розділі «Бюджет участі: поняття, класифікація моделей, основні складові»** здійснено порівняльний аналіз підходів до розуміння та типологізації моделей бюджету участі у різних країнах світу.

*У першому підрозділі «Теоретичні підходи до визначення поняття бюджету участі»* автор обґрунтовує думку, що це не штучно створений інструмент, а продукт еволюції суспільних відносин, що перебуває під значним впливом умов, у яких він виник та практикується. Бюджет участі можна визначити як набір структурованих методів для залучення громадян у процес розподілу публічного бюджету. Дисертант відзначає, що наукові підходи до визначення бюджету участі можна поділити на дві групи залежно від нормативної чи аналітичної природи. До першої групи належать визначення, сформульовані фахівцями міжнародних організацій, (Світовим банком, ООН, Радою Європи та ін.), а до другої – дослідниками феномена бюджету участі у порівняльному аспекті. Спільними характеристиками бюджету участі є: 1) обговорення фінансових і/або бюджетних питань; 2) залучення представницьких органів влади на рівні міста чи району (рівня кварталу чи мікрорайону недостатньо); 3) повторюваність (циклічність); 4) проведення публічного консультування та дорадництва в рамках спеціальних зустрічей або форумів; 5) наявність механізмів підзвітності; 6) реальна можливість та бажаність для пересічних громадян брати участь.

У роботі відзначено, що для окремих дослідників бюджет участі є інструментом подальшої громадянської освіти, поліпшення обізнаності жителів із суспільних проблем, підвищення впевненості у власних силах тих жителів, які зазвичай не цікавляться політикою.

У другому підрозділі *«Класифікація моделей бюджету участі»* обґрунтовано авторський підхід до класифікації бюджету участі на основі кількох критеріїв: за походженням; територіальним рівнем (масштабом); за ініціаторами; колом учасників; ступенем інституціоналізації. За джерелами походження можна виділити три моделі бюджету участі: новозеландську, бразильську та північноамериканську. За масштабом – сублокальний, місцевий (муніципальний), регіональний та загальнонаціональний бюджету участі. 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 ініціювався органами публічної влади (мером, місцевими чи регіональними радами). За колом учасників, залучених до вирішення бюджетних питань, бюджет участі може бути з вільним або обмеженим доступом для мешканців. За ступенем інституціоналізації у системі публічного управління бюджет участі може бути повністю 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.

Автор доводить, що надмірна формалізація громадської ініціативи перешкоджає розвитку бюджету участі, який потребує постійних удосконалень з урахуванням технічних і організаційних можливостей, щоб заохочувати участь громадян та спрощувати прийняття колективних рішень. Тому на перших етапах впровадження бюджету участі доцільно встановити широкі рамки проведення обговорень, з подальшою його формалізацією на пізніших етапах.

У третьому підрозділі *«Учасницька та дорадча складові бюджету участі»* автор розкриває суперечність між принципами учасницької та дорадчої демократії, що лежать в основі бюджету участі й проявляються насамперед у встановленні обмежень для участі. Учасницький підхід передбачає участь усіх зацікавлених осіб, які можуть привнести нестратегічне знання, практичні навички, що нададуть політиці більше прагматизму чи принаймні убезпечать від скочування до захисту інтересів окремих груп. З точки зору політичного представництва, рішення розширити політичний простір сприяє кращому розумінню проблем громадян та підвищує ефективність державного управління. 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 у процес прийняття рішень як суб'єкти політики, що вимагає вироблення спеціальних процедур. Це змушує органи публічної влади змінюватися відповідно до потреб нових учасників процесу прийняття рішень, розробляти нові правила та процедури, що пом'якшує спонтанність громадянського суспільства.

У свою чергу, прихильники дорадчої демократії акцентують увагу на необхідності упорядкування публічних дебатів, у тому числі шляхом обмеження кола їх учасників до громадських об'єднань та асоціацій. Основний недолік участі неорганізованих індивідів полягає у їх нездатності солідаризуватися з іншими, у схильності відстоювати власні, партикулярні інтереси. Тобто індивіди представляють насамперед себе, у той час як асоціації – громадян перед публічною владою, тобто є 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 доводять, що проблеми легітимності у політичній системі, базовані на загальній участі, породжуються насамперед 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 перешкоджає появі громадян-експертів з достатньою кваліфікацією, що робить учасників обговорень незахисними 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 проводимуться зустрічі з некваліфікованими громадянами.

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 громадськими об'єднаннями, а з іншого – саме дебати щодо конкретних питань, з якими мешканці постійно стикаються у повсякденному житті, дають можливість громадянам брати участь у творенні політики.

Дисертант доводить: 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.

У п'ятому розділі «Зарубіжний досвід впровадження бюджету участі й особливості його запозичення» представлено ґрунтовний аналіз залучення громадян до бюджетного процесу в різних країнах.

У першому підрозділі «Бюджет участі: особливості запозичення досвіду» автор відзначає, що бюджет участі став привабливим і досить гнучким інструментом для багатьох держав світу завдяки зведенню до спрощеного набору процедур, що мають за мету демократизацію процесу прийняття рішень. Його популярність не в останню чергу була зумовлена очікуваннями щодо вирішення однієї з важливих проблем демократії – її непередбачуваності в результаті раціонального, включеного та прозорого процесу прийняття рішень. Відродження уваги до належного урядування, участі громадян та інституційних реформ у 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. Бюджет участі був визнаний найкращою практикою в ході Другої конференції ООН з населених пунктів (Хабітат II) у 1996 р. 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 із ключових елементів пакету реформ. Замість того, щоб розглядати фіскальні реформи як важливу передумову ефективної реалізації бюджету участі, в окремих випадках збільшення доходів подавалося як його результат.

Як і багато інших інструментів належного урядування, бюджет участі нині цінується за політичну нейтральність, легкість імплементації та залучення різноманітних зацікавлених 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.

У другому підрозділі «Досвід Північної Америки у реалізації бюджету участі» автор аналізує передумови та наслідки впровадження бюджету участі в США та Канаді. Так, у США цей інструмент має дві цілі, що зумовлюють два різних підходи: покращення надання послуг та поглиблення демократичного залучення. У першому випадку учасники заохочуються до прийняття вчасних і конкретних пропозицій, у другому – акцент робиться на активну участь широких верств. Що стосується Канади, то громадяни та чиновники шукають нових способів розподілу ресурсів, щоб подолати бідність та нерівність, зміцнити демократичні інститути та розширити практику участі громадян у вирішенні місцевих проблем, включення представників усіх соціальних, етнічних, мовних, релігійних груп у процес прийняття рішень, у тому числі бюджету участі. На прикладі Монреаля та Торонто автор доводить, що бюджет участі допомагає канадцям ознайомитися з особливостями управлінських процесів, пропагуючи толерантність та допомагаючи приймати колективні рішення, що стосуються добробуту кожного. Численні діаспори полегшують комунікацію із зовнішнім світом, уможливаючи ефективніше вивчення і запозичення зарубіжного досвіду. Крім того, канадці 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.

У третьому підрозділі «Європейський досвід: бюджет участі у Франції та Німеччині» автор характеризує особливості підходів до використання бюджету участі у цих двох країнах, що мають різний ступінь централізації. Для політичної культури Франції характерна ідея про дистанціювання держави від громадянського суспільства, при цьому саме держава займає панівну позицію, та уявлення про неподільність державного суверенітету, що сприяло створенню однієї з найбільш централізованих політичних систем у Європі. Протягом майже чотирьох десятиліть (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. Лише у 1991 р. принцип участі був закріплений законодавчо. Перші закони про участь були радше на рівні принципу і майже не містили чітких формулювань правових зобов'язань з боку органів публічної влади. Закон Барнієра 1995 р. містив положення про інститут публічних дебатів та передбачав створення Національного комітету з публічних дискусій, який мав організовувати громадські обговорення проектів щодо збереження навколишнього природного середовища.

Участь громадян у міських громадах була передбачена програмою міської політики, що привела до значної різноманітності учасницьких практик, програм та законодавства, таких, як публічний запит та місцевий референдум. Низький рівень явки на виборах, особливо на початку 2000-х років, стимулював нові зусилля для

посилення участі громадян, що призвело до прийняття закону про наближення демократії у 2002 р. Він впровадив ради районів у всіх містах, де проживають понад 80 тис. мешканців (приблизно 50 міст), які є одним з основних інструментів стимулювання участі громадян у прийнятті рішень на різних рівнях адміністративно-територіального устрою. Фонди району дають можливість громадянам визначати власні пріоритети та розпоряджатися відносно незначними сумами – кількома сотнями чи тисячами євро. Основним результатом діяльності таких рад та фондів є ефективніша робота місцевої адміністрації та встановлення діалогу між громадянами та особами, що приймають рішення. Загалом процедури бюджету участі у Франції значною мірою є результатом поєднання наявних механізмів участі громадян у прийнятті рішень (переважно ради та фонди району) з ідеями, що сформувалися у Порту-Алегрі. Це сприяло виходу за межі сублокального рівня для залучення у процес обговорень на рівні міста.

У Німеччині політика залучення громадян до місцевого управління істотно змінилася за останні десятиліття: у 1990-х роках були створені правові передумови для участі громадян, зокрема введені в ужиток такі поняття, як «ініціатива громадян» і «референдуми», паралельно почалася масштабна модернізація місцевого самоврядування. Законодавством передбачена участь громадян у бюджетному процесі: мешканці або платники податків (зокрема, власники землі, виробники) можуть висловлювати заперечення проти проекту бюджету протягом 7 днів або 6 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 має бути представлений на загальний огляд через сім днів. Однак на практиці скористатися цими законодавчими механізмами досить складно, у тому числі через неможливість зобов'язати місцеву раду враховувати пропозиції громадян.

Перший експеримент з бюджетом участі в Німеччині був проведений у 1998 році в Менхвайлері (земля Баден-Вюртемберг), а підтримка недержавних акторів, фінансова криза, структурні проблеми та ідея створення муніципалітету громадян сприяли його поширенню в країні. Нова концепція муніципалітету передбачала перегляд відносин у 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 (взаємодопомоги та зв'язку громадян з муніципалітетом); вища ефективність (економія місцевих бюджетів); більша результативність (покращення якості надання місцевих послуг).

Нині бюджет участі у Німеччині реалізується різними акторами (ініціюється зверху мерами, місцевими політиками або чиновниками з адміністрації; самими громадянами у вигляді консультацій з публічних фінансів або моделі наближення участі), набуває різних форм («день голосування», чіткий облік усіх поданих ініціатив, фонди кварталів).

У четвертому підрозділі *«Експерименти з бюджетом участі у Польщі та Словаччині»* автор зазначає, що через очевидну слабкість громадянського суспільства в країнах Центрально-Східної Європи бюджет участі є радше інструментом розвитку громадянського суспільства, його процедури слугують своєрідною 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. У Польщі окремі складові бюджету участі були запроваджені в 2003-2005 рр. у Полоцьку, у 2011 р. повноцінний бюджет участі запровадив Сопот, а загалом понад 100 міст використовують цей інструмент. Популярність такої моделі взаємодії між громадянами та органами публічної влади зумовлена: активізацією громадян та зростанням впливовості формальних і неформальних суспільних рухів, що прагнуть збільшити вплив мешканців на рішення, які приймаються органами місцевої влади; використанням його політиками у ході виборчої кампанії; позитивними наслідками для громад. Формування консультативної моделі бюджету участі у Польщі зумовлене насамперед системою місцевого самоврядування та законодавчою базою. Така форма створює більше можливостей для участі різноманітних громадських об'єднань та організацій, а не пересічних громадян, що зводить бюджет участі до конкурсу грантів.

Дисертант відзначає, що столиця Словаччини є прикладом негативного досвіду використання бюджету участі. Хоча ініціатором його впровадження виступило громадське об'єднання, що є досить незвичним для європейської практики, де домінують політичні партії, однак зміна політичного ландшафту після місцевих виборів призвела до згорання експерименту, в тому числі через низьку активність мешканців. 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.

У шостому розділі **«Досвід України у впровадженні бюджету участі»** представлено розгорнутий аналіз практики залучення громадян до бюджетного процесу в Україні.

У першому підрозділі *«Бюджетний процес та законодавча база участі громадян»* дисертант доводить, що 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. Водночас конституційних обмежень для залучення громадян до процесу підготовки основного фінансового документа держави та до контролю за його виконанням не існує, а дещо більше можливостей для участі у бюджетному процесі у громадян з'являється на місцевому рівні.

Законодавчою основою для прийняття місцевими радами положень про бюджет участі є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (для Києва також 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 3-5 років. Обсяг фінансування фіксується лише в окремих випадках, більш поширена практика щорічного визначення суми відповідним рішенням ради. 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). 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.

У другому підрозділі *«Політико-правові аспекти реалізації бюджету участі в Україні»* автор дає розгорнуту характеристику моделей бюджету участі, впровадження яких почалося з 2015 р. Для позначення цього механізму органи місцевої влади України використовують поняття «партисипаторне бюджетування» (Дніпро), «громадський бюджет» (Черкаси, Чернігів), «бюджет ініціатив» (Чернівці) тощо. 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. 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). Як і у більшості країн світу, значну допомогу у впровадженні бюджету участі в Україні надавали міжнародні організації, насамперед фундація українсько-польського партнерства ПАУСІ та Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Організаційна структура в основному представлена відповідальним органом міської ради та групою експертів, яка зазвичай є постійно діючим консультативно-дорадчим колегіальним органом з представництвом членів ради, її виконавчих органів та громадськості. 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 та його нормативної бази, технічне



відсіювання і затвердження результатів експертної перевірки проектів, загальний нагляд за процесом. Найменш демократичною 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 такі 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 мешканців більшість міст встановили віковий ценз (16 років) та реєстрацію в місті, де проводиться кампанія. 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. Голосування за проекти проводиться онлайн і/або стаціонарно. Дисертантом детально розглянуто досвід впровадження бюджету участі Бердянська, Вінниці, Дніпра, Івано-Франківська, Києва, Краматорська, Кропивницького, Луцька, Львова, Одеси, Полтави, Рівного, Тернополя, Харкова, Хмельницького, Чернівців, Черкас та Чернігова.

У **висновках** викладено найсуттєвіші результати дослідження, наведено теоретичні узагальнення та нове вирішення наукової проблеми запровадження бюджету участі як демократичної практики.

1. У сучасній державі участь громадян у процесі прийняття політичних рішень стає однією з провідних демократичних практик. Це дає можливість пристосовуватися до нових вимог, які висувають процеси суспільної трансформації, про що свідчить значне поширення інституту бюджету участі.

2. Бюджет участі – це політичний інститут сучасного демократичного суспільства, заснований на державно-приватному партнерстві та ініціативі громадян, сформований на основі поєднання концептуальних положень теорій учасницької та дорадчої демократії щодо активного залучення громадян до прийняття політичних рішень. Це політико-правовий інструмент активізації громадянського суспільства, ефективний механізм контролю за реалізацією ініціатив громадян щодо розподілу місцевого бюджету, а також набір структурованих методів для залучення громадян у процес розподілу місцевого бюджету.

Бюджет участі виконує такі функції: 1) активізації участі громадян, розширюючи їх права у сфері місцевого самоврядування; 2) соціалізації – у ході обговорення громадських ініціатив мешканці краще дізнаються про потреби громади, один одного, 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 – підвищення довіри до органів місцевої влади та посилення легітимності політичних інститутів у країні.

3. 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 громадян у політико-управлінських процесах – консультантів чи співтворців політики.

4. Основними принципами політичної активності у концепціях демократії участі виступають: антиєрархічність 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 відрізнити 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.

5. У найбільш узагальненій формі стимулом до розширення участі громадян є бажання вирішити проблеми, пов'язані з легітимністю органів публічної влади, ефективністю державного управління та справедливістю розподілу публічних благ. Найпопулярнішим аргументом на користь впровадження нових механізмів участі є, по-перше, їх позитивний вплив на легітимність демократичного управління. 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 задля ширшого залучення громадян. Завдяки цьому органи державної влади можуть підвищити свою ефективність, отримуючи більше інформації про потреби громадян та користуючись їх знаннями й пропозиціями. 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.

6. 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. 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 державну політику.

7. 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 прийняття політичних 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 посилює 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. Дорадча 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 загальноприйнятих нормах, цінностях і цілях.

8. 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, політичних 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.

9. Взаємозв'язок між такими феноменами сучасності, як демократія та децентралізація, є дещо парадоксальним. Більше того, поняття учасницької демократії та децентралізації часто використовуються для протиставлення цих двох феноменів. Подекуди численні децентралізаційні ініціативи не тільки не сприяють зміцненню демократичних інститутів, а навпаки, призводять до підпорядкування громадян органам публічної влади чи навіть до посилення місцевого непотизму. Механізми децентралізації публічної влади 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 на залучення насамперед підприємців, а не громадянського суспільства загалом, а відтак не досягають цілей демократії участі. Результатом децентралізації мають стати стабільні фіскальні відносини між центральною владою та органами регіональної і місцевої влади, які описуються такими принципами, як фінансова автономія, достатність доходів, справедливість, передбачуваність, ефективність, простота, застосування стимулів та цілеспрямованість.

10. Впровадження бюджету участі має вісім позитивних наслідків для демократичних інститутів та державного управління: 1) покращення співпраці між громадянами та органами публічної влади; 2) розвиток горизонтального співробітництва (громадяни прагнуть вирішити проблему в певний часовий відрізок і тому вимагають від чиновників швидко реагувати на свої звернення); 3) вдосконалення адміністративних процедур; 4) поліпшення послуг, що надаються громадянам (у деяких випадках самі громадяни пропонують допомогу в реалізації своїх пропозицій); 5) підвищення якості рішень, що приймаються органами публічної влади як результат їх широкого обговорення; 6) розвиток громадянської освіти; 7) раціоналізація видатків місцевих бюджетів (у ході зустрічей в рамках бюджету участі мешканці 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); 8) удосконалення діяльності органів публічної влади в результаті громадського контролю за їх роботою (лише коли громадяни зможуть переконатися в тому, чи реалізуються їх пропозиції на практиці та прослідкувати, чи належним чином витрачаються бюджетні кошти, адміністративні органи працюватимуть ефективно).

11. 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.

12. Реалізація бюджету участі ставить низку серйозних проблем: може використовуватися для маніпулювання громадською думкою, інтересами зацікавлених акторів або виконуватися як формальність; передбачає значні затрати (матеріальні, часові, людські) і певні незручності для учасників; може негативно впливати на структуру підзвітності у державному управлінні, ослаблюючи традиційну вертикаль відносин принципал-агент, створюючи потенційний конфлікт між громадянами, які беруть участь, і тими, хто виключений з цього процесу. Він може передбачати роботу традиційних механізмів представництва, базованих на посередництві між політичними партіями, та впровадження механізмів участі, зокрема пряму участь.

13. Класифікація моделей бюджету участі можлива на основі п'яти критеріїв: за походженням (новозеландська, бразильська та північноамериканська); масштабом (сублокальна, місцева (муніципальна), регіональна, загальнонаціональна); ініціаторами (ініційована зверху або знизу); колом учасників (відкрита або представницька); за ступенем формалізації (повністю або частково формалізована).

14. Еволюція бюджету участі має два основних етапи. На першому він зосереджується на чітко визначеному переліку проблем, спроби громадського обговорення бюджетних питань характеризуються акцентуванням уваги на потребах та варіантах вирішення проблем у сфері міського планування та інфраструктурних проєктів загалом. З часом починають розглядатися соціальні послуги, охорона здоров'я, культура, спорт та навколишнє природне середовище. На другому етапі органи місцевого самоврядування вдаються до експериментів, орієнтованих насамперед на вирішення масштабних соціальних питань, 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.

15. Відповідно до принципів асоціативної демократії проблеми легітимності у політичній системі, базовані на загальній участі, зумовлені відсутністю у громадян належних навичок, знань про законотворчий процес і суть обговорюваних питань, досвіду ведення публічних дискусій тощо. Тобто відкрита для всіх процедура буде перепорою 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 дорадчих 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.

16. Без чіткого зв'язку з конкретною частиною щорічного місцевого 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 залежати частково чи повністю від певних статей витрат місцевого 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 соціальних груп.

17. Бюджет участі пропонує новий спосіб формулювання публічного інтересу, базованого на дорадчих практиках, що актуалізує конфлікт між принципами представницької та дорадчої демократії. Попри 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.

18. 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.

19. Хоча бюджет участі почав вперше практикуватися у Бразилії, проте досить швидко 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. В Німеччині впровадженню цього інструмента участі передували адміністративна модернізація та реформування системи місцевого самоврядування згідно з ідеєю муніципалітету громадян. Завдяки цьому бюджет участі успішно реалізується у низці міст, помітний прогрес у наближенні органів публічної влади до потреб та інтересів пересічних громадян.

20. Основні труднощі із впровадженням бюджету участі у країнах Центрально-Східної Європи зумовлені постсоціалістичною спадщиною: низькою політичною активністю населення та браком 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 у його запровадженні 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.

21. Різноманітність моделей бюджету участі 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 короткочасним захопленням; 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 співвідношенню між цілями, для досягнення яких запроваджується 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 та оцінка впливу в коротко- й середньостроковій перспективі.

22. Незважаючи на певні успіхи в реалізації 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 доцільно проводити як публічні обговорення проектів міського бюджету та змін до нього, звітів про виконання бюджету, так і громадські дискусії 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 із міського бюджету. Обсяги громадського бюджету 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 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 такого змісту: «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». 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 ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:**

#### *Індивідуальна монографія:*

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

#### *Рецензії:*

Наумкіна С.М. Учасницька компонента децентралізаційних процесів // *Politicus*. – 2018. – № 1. – С. 106–107.

Нагорняк М. М. Нове слово у вітчизняних дослідженнях політичної участі // *Гілея*. 2018. Вип. 131. С. 491–492.

Матвієнко А.С. Науково-практична розвідка про розширення сфери участі громадян у процесах прийняття рішень // *Держава і право*. Серія Політичні науки. 2018. Вип. 79. С. 208–210.

#### *Статті у наукових фахових виданнях з політичних наук:*

2. Іщейкін К.Є. Неовеберівська модель: між державою та ринком // *Держава і право*. Серія Політичні науки. 2016. Вип. 74. С. 90–97 (*Index Copernicus International*).

3. Іщейкін К.Є. Досвід впровадження бюджету участі як інструмента партисипаторної демократії у Франції // *Гілея: науковий вісник*. Збірник наукових праць. 2017. Вип. 119. С. 383–386 (*Index Copernicus International*).

4. Іщейкін К.Є. Передумови впровадження інструментів учасницької демократії // *Politicus*. Науковий журнал. 2017. №1. С. 67–70 (*Index Copernicus International*).

5. Іщейкін К.Є. Бюджет участі: особливості запозичення досвіду // *Держава і право*. Серія Політичні науки. 2017. Вип. 75. С. 144–152 (*Index Copernicus International*).

6. Іщейкін К.Є. Типологізація європейських моделей бюджету участі // *Politicus*. Науковий журнал. 2017. №2. С. 79–81 (Index Copernicus International).
7. Іщейкін К.Є. Чинники ефективності застосування інструментів прямої демократії // *Evropsky politicky a pravni diskurz*. 2017. Svazek 4. 3 vydani. S. 124–130 (Прага, Чехія).
8. Іщейкін К.Є. Досвід Канади у реалізації бюджету участі // *Держава і право*. Серія Політичні науки. 2017. Вип. 76. С. 167–177 (Index Copernicus International).
9. Іщейкін К.Є. Класифікація моделей бюджету участі // *Гілея: науковий вісник*. Збірник наукових праць. 2017. Вип. 123. С. 302–304 (Index Copernicus International).
10. Іщейкін К.Є. Передумови та досвід впровадження бюджету участі в Німеччині // *Politicus*. Науковий журнал. 2017. №4. С. 37–39 (Index Copernicus International).
11. Іщейкін К.Є. Бюджет участі у контексті концепцій «Нового локалізму» та «Великого суспільства» // *Гілея: науковий вісник*. Збірник наукових праць. 2017. № 124. С. 314–317 (Index Copernicus International).
12. Іщейкін К.Є. Концептуальні засади учасницьких практик у Німеччині // *Вісник Львівського національного університету*. Філософсько-політологічні студії. 2017. Вип. 13. С. 143–147 (Index Copernicus International).
13. Іщейкін К.Є. Співвідношення колективного та індивідуального у процедурах бюджету участі // *Гілея: науковий вісник*. Збірник наукових праць. 2017. № 125. С. 364–367 (Index Copernicus International).
14. Іщейкін К.Є. Особливості моделі бюджету участі в Берлін-Ліхтенберзі // *S.P.A.C.E*. 2017. №5. С.16–19.
15. Іщейкін К.Є. Легітимація публічних рішень у бюджеті участі // *Evropsky politicky a pravni diskurz*. 2017. Svazek 4. 5 vydani. S. 84–88 (Прага, Чехія).
16. Іщейкін К.Є. Польський досвід впровадження бюджету участі // *Гілея: науковий вісник*. Збірник наукових праць. 2017. Вип. 126. С. 495–497 (Index Copernicus International).
17. Іщейкін К.Є. Комунікативний та процедурний аспекти бюджету участі // *Держава і право*. Серія Політичні науки. 2017. Вип. 77. С. 118–127 (Index Copernicus International).
18. Іщейкін К.Є. Досвід впровадження бюджету участі у США // *Гілея: науковий вісник*. Збірник наукових праць. 2017. Вип. 127. С. 402–404 (Index Copernicus International).
19. Іщейкін К.Є. Моделі бюджету участі в Україні: особливості і недоліки // *Гілея: науковий вісник*. Збірник наукових праць. 2017. Вип. 128. С. 317–320 (Index Copernicus International).

20. Іщейкін К. Є. Вплив нормативно-правової бази на становлення бюджету участі в Україні // Вісник Дніпропетровського університету. Серія Філософія. Соціологія. Політологія. 2017. Том 38. № 4. С. 67–70.

21. Іщейкін К.Є. Законодавча основа впровадження бюджету участі в Україні // Держава і право. Серія Політичні науки. 2017. Вип. 78. С. 162–171 (Index Copernicus International).

22. Іщейкін К. Є. Запровадження і функціонування бюджету участі в Україні // Science and Education a New Demension. Humanities and Social Sciences. 2018. VI (26). Issue: 156 Feb. P. 70–73 (Будапешт, Угорщина).

23. Іщейкін К.Є. Причини та наслідки впровадження механізмів участі // Гілея. 2018. Вип. 129. С. 264–267 (Index Copernicus International).

24. Іщейкін К.Є. Консультаційна модель бюджету участі в Україні: переваги і недоліки // Evropsky politicky a pravni diskurz. 2018. Svazek 5. 1 vydani. S. 158–162 (Прага, Чехія).

25. Іщейкін К.Є. Правові засади бюджету участі у Польщі // Держава і право. Серія Політичні науки. 2018. Вип. 79. С. 38–46 (Index Copernicus International).

*Публікації, які додатково відображають результати дисертації:*

26. Іщейкін К.Є. Основні актори процесу впровадження бюджету участі // VI Всеукраїнські політологічні читання імені професора Богдана Яроша. Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 11 травня 2017 р.) Луцьк: Східноєвропейський нац. ун-т імені Лесі Українки, 2017. С. 41–43.

27. Іщейкін К.Є. Досвід Німеччини у впровадженні бюджету участі // Сучасні тенденції в історії, соціології, політології та філософії. Матеріали між нар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 22–23 вересня 2017 р.). Львів: ГО «Львівська фундація суспільних наук». 2017. С. 94–98.

28. Іщейкін К.Є. Особливості колективної та індивідуальної участі в бюджеті участі // Освіта і наука в умовах глобальних трансформацій. Матеріали всеукраїнської наук. конф. (м. Дніпро, 24–25 листопада 2017 р.). Частина II. Дніпро: СПД «Охотнік», 2017. С. 27–29.

29. Іщейкін К.Є. Особливості реалізації бюджету участі в Польщі // Пріоритетні завдання і стратегії розвитку суспільних наук: Матеріали всеукраїнської наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 17–18 листопада 2017 р.). Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2017. С. 77–81.

30. Іщейкін К.Є. Законодавче врегулювання участі громадян у бюджетному процесі України // Соціально-гуманітарні науки та сучасні виклики. Матеріали II Всеукраїнської наук. конф. (м. Дніпро, 26–27 травня 2017 р.). Дніпро: СПД «Охотнік», 2017. С. 14–16.

31. Іщейкін К.Є. Законодавче забезпечення участі громадян у бюджетному процесі на місцевому рівні // Розвиток сучасного суспільства в умовах глобальної нестабільності: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 12–13 травня

2017 р.). Одеса: ГО «Причорноморський центр досліджень проблем суспільства», 2017. С. 82–85.

32. Іщейкін К.Є. Моделі бюджету участі у країнах Європи // Актуальні питання суспільних наук: наукові дискусії: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 18–19 серпня 2017 року). Київ: ГО «Київська наукова суспільствознавча організація», 2017. С. 91–95.

33. Іщейкін К.Є. Особливості поширення досвіду бюджету участі у світі // Суспільні науки та сучасність: актуальні питання: Матеріали всеукраїнської наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 25–26 серпня 2017 р.). Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2017. С. 84-89.

34. Іщейкін К.Є. Недоліки української моделі бюджету участі // Україна в гуманітарних і соціально-економічних вимірах. Матеріали III Всеукраїнської наук. конф. «Україна в гуманітарних і соціально-економічних вимірах» (м. Дніпро, 30-31 березня 2018 р.). Частина I. Дніпро: СПД «Охотнік», 2018. С. 32–33.

**Іщейкін К. Є. Політико-правові засади бюджету участі в системі демократичних практик: світовий досвід і Україна.** Монографія.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора політичних наук за спеціальністю 23.00.02 – політичні інститути та процеси. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Київ, 2018. 404 с.

Розглянуто передумови зростання значення громадянської участі у сучасних політичних процесах та появи нових інструментів залучення громадян до процесів прийняття політичних 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 ХХІ ст. Розкрито еволюцію цього інституту, передумови, що сприяли його впровадженню (зростання демократичного дефіциту, наростання кризових явищ у державному управлінні, децентралізаційні процеси) та класифіковано моделі бюджетів участі.

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

Розглянуто досвід українських міст у реалізації бюджету участі. Визначено його особливості порівняно із зарубіжними практиками, позитивні й негативні наслідки застосування цього інструмента участі. Розроблено рекомендації щодо його вдосконалення, у тому числі шляхом внесення змін до законодавства України.

**Ключові слова:** бюджет участі, участь, дорадча демократія, демократія участі, місцеве самоврядування, децентралізація.

**Ищейкин К. Е. Политико-правовые основания бюджета участия в системе демократических практик: мировой опыт и Украина.** Монография.

Диссертация на соискание ученой степени доктора политических наук по специальности 23.00.02 – политические институты и процессы. Институт государства и права им. В.М. Корецкого НАН Украины, Киев, 2018. 404 с.

Рассмотрены предпосылки возрастания значения гражданского участия в современных политических процессах и появления новых инструментов привлечения граждан к процессам принятия политических решений, в частности бюджета участия. Дано авторское определение бюджета участия: это политический институт современного демократического общества, основанный на государственно-частном партнерстве и инициативе граждан, сформированный на основе концептуальных положений теорий демократии участия и совещательной демократии об активном привлечении граждан к принятию политических решений. Это политико-правовой инструмент активизации гражданского общества, эффективный механизм контроля за реализацией инициатив граждан по распределению местного бюджета, а также набор структурированных методов для вовлечения граждан в процесс распределения местного бюджета. Выделены и проанализированы основные функции бюджета участия: 1) активизация участия граждан; 2) социализация; 3) просветительство; 4) демократизация.

Показано, что основными принципами политической активности в концепциях демократии участия являются: антииерархичность социально-политических движений; добровольность участия; творческий характер участия, не ограниченный привычными процедурными рамками избирательного процесса; равенство в рассмотрении поступивших предложений. В то же время для достижения стандартов совещательной демократии необходимо создание легитимных условий для общения друг с другом лиц, принимающих решения на принципах уважения и равенства, чтобы принимать рациональные демократические решения, основанные на общепринятых нормах, ценностях и целях.

Обосновано, что в ходе разработки и внедрения новых механизмов участия следует учитывать три ключевых аспекта: 1) круг участников; 2) способ их взаимодействия; 3) характер принимаемых решений.

Отмечено, что предпосылками возрождения интереса к инструментам демократии участия стали неспособность органов государственной власти справиться с социально-экономическими трудностями, диффузия традиционных социальных классов, инфляция идеологии, рост уровня недоверия граждан к политикам, государственным и демократическим институтам.

Предложена авторская классификация моделей бюджета участия по пяти критериям: происхождению (новозеландская, бразильская и североамериканская); масштабу (сублокальная, местная (муниципальная), региональная, общенациональная); по инициаторам (инициированная сверху или снизу); кругу участников (открытая или представительная); степени формализации (полностью или частично формализованная).

Проанализирован опыт реализации бюджета участия в развитых странах (Канада, США), высокоцентрализованных (Франция), децентрализованных (Германия) государствах, молодых демократиях (Польша, Словакия).

Выделены и проанализированы такие основные недостатки практики реализации бюджета участия в Украине: сведение участия общественности к голосованию за отобранные органами местного самоуправления проекты жителей, обусловленное несовершенной законодательной базой участия граждан в решении бюджетных вопросов; незначительные объемы финансирования гражданских инициатив (0,5–1% местного бюджета); слабые механизмы контроля со стороны общественности за бюджетным процессом; недостаточное внимание к подготовке участников; эксклюзивность.

**Ключевые слова:** бюджет участия, участие, делиберативная демократия, демократия участия, местное самоуправление, децентрализация.

**Ishcheikin K.Y. Political and legal basis of participatory budgeting in the system of democratic practices: world experience and Ukraine.** Monograph.

Thesis to obtain the scientific degree of doctor of political science, specialty 23.00.02 – political institutions and processes. Volodymyr Koretsky Institute of State and Law, National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, 2018. 404 p.

The preconditions of increasing the importance of citizen participation in modern political processes and the emergence of new tools for involving citizens in decision-making processes, in particular participatory budgeting, are considered. It is shown that the theoretical basis of the new model of participation lies in the concepts of participatory and deliberative democracy, but in practice it began to be widely implemented since the beginning of the XXI century. The evolution of this phenomenon, the prerequisites that contributed to its implementation (the growth of democratic deficit, crisis tendencies in public administration, decentralization processes) are revealed, and varieties of participatory budgeting are classified.

The international experience of participatory budgeting implementation, in particular in North America and the European continent, has been analyzed; features of its borrowing by different countries are considered.

The participatory budgeting experience of Ukrainian cities, its peculiarities in comparison with international practice, the positive and negative consequences the usage of this citizen participation mechanism are analyzed. The recommendations for its improvement, including the introduction of amendments to the legislation of Ukraine, are proposed.

**Keywords:** participatory budgeting, participation, deliberative democracy, participatory democracy, local governance, decentralization.

---

Підп. до друку 21.05.2018. Формат 60×90<sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Папір. офс. Гарнітура “Таймс”. Друк. офс.  
Ум. друк. арк. 1,9. Обл.-вид. арк. 1,9. Наклад 120 прим. Зам. 185.

Віддруковано у ТОВ-Видавництві “ЛОГОС” із оригіналів автора.  
Свідоцтво про внесення суб’єкта видавничої справи Державного реєстру видавців,  
виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції серія ДК № 201 від 27.09.2000 р.  
01030, Київ-30, вул. Богдана Хмельницького, 10, тел. 235-60-03