

least 1000 pounds a year per person. This is primarily attributed to the oil industry - 80% of British oil stocks are located in Scotland, in the North Sea. Such rhetoric is typical for all disintegration movements aimed at separating territories from a sovereign state. Sometimes it has nothing to do with objective reality. Therefore, British economists doubt the success of Scotland as an independent sovereign state.

Despite the temporary postponement in the second referendum on independence by the Scottish government, the author estimates the prospects of its withdrawal from the UK as high. Firstly, because the UK's exit from the EU will not positively affect the economic development of the whole country, and consequently, of Scotland, which is a supporter of EU membership. Secondly, the independence of Scotland is the logical result of a long historical process of national development and state building. Thirdly, the Scotland's exit in the UK is not seen as a manifestation of separatism and takes place within the framework of a democratic procedure.

Keywords: devolution, ethnopolitical disintegration, separatism.

УДК 323.2

К. Є. ІЩЕЙКІН

ПРАВОВІ ЗАСАДИ БЮДЖЕТУ УЧАСТІ У ПОЛЬЦІ

Розглянуто правові основи запровадження бюджету участі (зокрема Конституція Республіки Польща та закон «Про гмінне самоврядування»), що й зумовлює формування у країні моделі «консультації з публічних фінансів». З'ясовано недоліки такої моделі та вказано шляхи удосконалення.

Ключові слова: бюджет участі, місцеве самоврядування, консультації, конституція.

Ищейкин К. Е. Правовые основы бюджета участия в Польше

Рассмотрены правовые основы введения бюджета участия (в частности Конституция Республики Польша и закон «О гминном самоуправлении»), что и обуславливает формирование в стране модели «консультации по публичным финансам». Установлены недостатки такой модели и указаны пути совершенствования.

Ключевые слова: бюджет участия, местное самоуправление, консультации, конституция.

Ishcheikin Kostantyn. Legal foundations of participatory budgeting in Poland

The legal basis for participatory budgeting (in particular, the Constitution of the Republic of Poland and the law «On municipal government») are considered, which leads to the formation of a «public finance consulting» model in the country. The disadvantages of this model are defined and the ways of improvement are indicated.

Keywords: *participatory budgeting, local government, consultation, constitution.*

Вперше у Польщі окремі складові бюджету участі (БУ) були запроваджені в 2003-2005 роках у Полоцьку за підтримки міської ради, корпорації PKN Orlen, що є найбільшим працедавцем у місті, та Фонду грантів Плоцька, створеного за підтримки ООН, до якого місцеві НУО подавалися на фінансування власних проєктів. У 2011 році БУ запровадив Сопот, досвід якого сприяв поширенню цього інструменту активізації громадянського суспільства серед низки муніципалітетів країни. Так у 2012 до експерименту з БУ вдалися Бидгощ, Познань, Тарнув, Зелена Гура, а станом на 2014 рік таких міст у Польщі налічувалося близько 901.

Популярність такої моделі взаємодії між громадянами та органами публічної влади у Польщі зумовлена кількома чинниками². По-перше, активізацією громадян та зростанням впливовості формальних і неформальних суспільних рухів, що прагнуть збільшити вплив мешканців на рішення, що приймаються органами місцевої влади і які повинні орієнтуватися насамперед на задоволення потреб та інтересів членів громади.

По-друге, зростанням зацікавленості політичних партій бюджетом участі, обіцянка впровадити який часто піднімається як і провладними, так і опозиційними силами для мобілізації своїх прихильників на виборах. За таких умов важливим є залучення мешканців до процесу моніторингу підготовки, реалізації та оцінки БУ,

оскільки у протилежному випадку він може виявитися ще однією не реалізованою передвиборчою обіцянкою.

По-третє, впровадження БУ має позитивні наслідки для функціонування громади. Його впровадження зумовлює появу низки переваг, зокрема щодо зростання обізнаності мешканців з особливостями бюджетної системи муніципалітету, їх згуртування навколо найбільш важливих питань, краще усвідомлення ними інтересів оточення, а також підвищення рівня довіри до влади.

Крім того, має місце певна конкуренція з іншими муніципалітетами. Значна популярність БУ і його мобілізаційний потенціал у виборчих кампаніях змушують голів органів виконавчої влади конкурувати між собою за висунення і реалізацію цієї ініціативи.

На думку дослідника європейського досвіду механізмів бюджету участі французький дослідник Я. Сінтомера, який виділив шість моделей залежно від способу реалізації деліберативного процесу, у Польщі представлена шоста модель консультації з публічних фінансів (іншими є модель Порту-Алегрі, адаптована для Європи; участь організованих інтересів; фонди громад на місцевому і міському рівнях; узгодження публічних і приватних інтересів та наближення участі)³. Ця модель перебуває під значним впливом учасницьких тенденцій, що характерні для методів Нового державного управління і цікава з огляду на те, що є частиною загальної тенденції до модернізації місцевої бюрократії, навіть якщо взаємодія з громадянами зводиться до однієї-двох зустрічей в рік, які можуть і не мати особливого впливу. Більше того, активізація взаємодії з громадянами є однією зі складових адміністративної реформи, яка безпосередньо не спрямована на вирішення соціальних проблем та посилення демократичної легітимності.

Формування саме такої моделі БУ у Польщі зумовлена насамперед системою місцевого самоврядування та законодавчою базою. У Польщі функціонує трирівнева структура місцевого самоврядування: на рівні гмін вирішуються питання місцевого значення; на рівні повітів розглядаються справи, що виходять за межі компетенції гміни; а на рівні воєводства органи публічної влади представляють уряд у відповідному регіоні та уповноважені на здійснення контрольних-наглядових повноважень щодо гмін і повітів).

Згідно зі ст. 164 Конституції Республіки Польща основною одиницею територіального самоврядування є гміна, яка виконує всі завдання територіального самоврядування, не закріплені за іншими одиницями територіального самоврядування. Вона має статус юридичної особи і виконує публічні завдання від свого імені і під власну відповідальність. До обов'язків гміни належать усі публічні справи місцевого значення, зокрема ті, що стосуються місцевого господарства, освіти, культури, комунальних послуг, охорони здоров'я, громадського порядку та ін.

Представницьку і контрольну владу здійснює рада гміни. Виконавчу владу у сільській гміні здійснює вїт, у міській, сільсько-міській – бурмістр, у міській, де проживає понад 200 тис. осіб або у гміні з правами повіту – президент. Згідно із законом від 20 червня 2002 року ці особи обираються на прямих виборах.

Правовою підставою для впровадження БУ є ст. 5а закону «Про гмінне самоврядування» від 8 березня 1990 року, згідно з якою у випадках, передбачених Законом, а також при важливості питання для гміни, на території останньої проводяться консультації з жителями гміни. При цьому правила і порядок проведення консультацій з жителями гміни визначаються рішенням ради гміни.

Однак тут варто зазначити, що БУ не є тотожним консультаціям з громадськістю, які в принципі не є обов'язковими для органів місцевої влади. Якщо йдеться саме про бюджет участі, то мешканці повинні мати гарантії, що їх побажання будуть враховані, а обрані ними проекти – профінансовані. Тобто, рішення, прийняті у ході процесу обговорень і дискусій повинні мати обов'язків характер для органу місцевого самоврядування. Однак таке побажання неможливо реалізувати на практиці, оскільки у членів громади немає жодних правових механізмів примусу або ж покарання депутатів чи чиновників за невиконання проектів, обраних за процедурою бюджету участі. Єдиною санкцією, яку можуть застосувати мешканці до політків за ігнорування їхнього вибору в ході БУ, є відмова голосувати за конкретну політичну силу на наступних місцевих виборах або ж організація місцевого референдуму для розпуску ради. Однак поки що випадків невиконання проектів, обраних мешканцями у Польщі не зафіксовано.

У цій ситуації особливе значення має зміст процедур, що регулюють реалізацію БУ. Якщо вони дають представникам органу місцевого самоврядування можливість внести зміни у рішення чи проекти, обрані мешканцями, а воля громадян розглядається виключно як побажання, а не керівництво до дії, в ході остаточного схвалення бюджету, то ймовірність швидкої відмови мешканців від цього інструменту взаємодії з органом публічної влади значно зростає, про що свідчить негативний досвід міст Північної Італії.

Зазначимо, що побудова процесу БУ на принципах, аналогічних консультаціям з громадськістю, породжує одну небезпечну проблему. Вона стосується переліку уповноважених осіб для участі в обговоренні питань, пов'язаних з бюджетними витратами, точніше суб'єктів, що беруть участь у консультаціях. Більшість процедур, за якими здійснюється обговорення пропозицій громадян у рамках бюджету участі, прийнятих у Польщі, містить положення, які визначають коло осіб, які можуть брати участь у дискусіях та голосуванні. Зазвичай вони передбачають проживання на території даної громади, повну правоздатність та віковий ценз – старше 18 років. Водночас аналіз рішень адміністративних судів вказує на недосконалість такого підходу, оскільки органи влади гміни не мають законних підстав визначати перелік осіб, які мають право брати участь у консультаціях. Таке рішення було прийняте 29 квітня 2011 року Воеводським адміністративним судом у Вроцлаві (sygn. akt III SA/Wr 20/11). Обґрунтовуючи свій висновок суд зазначив, що компетенція органу гміни визначена у ст. 5а закону «Про гмінне самоврядування» не охоплює визначення прав суб'єктів для участі в консультаціях: «Важливим є те, що коло осіб, які мають право брати участь у громадських консультаціях був визначений самим законодавцем. Ними є мешканці гміни чи особи, які постійно проживають на її території. Поняття мешканця не є тотожним поняттю особи, яка має активне виборче право. Факт позбавлення публічних прав, виборчих прав або недієздатність мешканця гміни не тотожні позбавленню його права участі в консультаціях». Також Воеводський адміністративний суд в Опіллі у рішенні від 12 червня 2006 року (sygn. akt II SA/Op 207/06) відзначив, що «рада не має законодавчого

права звужувати коло осіб, які мають право брати участь у консультаціях, лише до тих, хто має активне виборче право».

Вищий адміністративний суд у рішенні від 26 липня 2002 року зазначив, що правила і процедура проведення консультації не містять визначення прав суб'єктів, які приймають рішення про право особи на участь у консультаціях. Усі є рівними перед законом і усі мають право на рівне ставлення з боку органів публічної влади, а обмеження конституційних свобод і прав може встановлюватися лише законом – «Обмеження користування конституційними свободами і правами можуть встановлюватися тільки в законі і тільки в тому випадку, коли вони необхідні в демократичній державі для його безпеки або публічного порядку або для охорони навколишнього середовища, здоров'я та суспільної моральності або свобод і прав інших осіб. Ці обмеження не можуть суперечити суті свобод і прав» (ст. 31 Конституції Республіки Польща). Відповідно, зведення переліку осіб, які мають право брати участь у консультаціях, тільки до тих, хто має активне виборче право, є порушенням зазначених конституційних принципів.

Для Польщі характерна реалізація проектів, обраних у ході процесу бюджету участі, насамперед рішенням рад гмін, і значно рідше – указами органів виконавчої влади. З точки зору ідеї БУ, найкращим є саме перший варіант. Це стосується насамперед тих ситуацій, коли рада гміни перебуває у конфлікті з органом виконавчої влади, які, очевидно, перешкоджають ефективній взаємодії між громадянами та органами публічної влади, у тому числі у рамках БУ. Він є інструментом розбудови довіри мешканців як до органів місцевого самоврядування, так і до членів громади, що є суттю функціонування самоврядної спільноти. Якщо ж обрані мешканцями проекти БУ не реалізуються муніципалітетом, то це ослаблює рівень довіри громадян та перешкоджає їх повному залученню процесу деліберації.

Зауважимо, що якщо БУ приймається рішенням в'їта, бурмістра або президента, в той час як рада гміни має свою думку що бюджетних витрат, то вона всупереч їхній позиції може не розглядати пропозиції мешканців. Якщо ж має місце протилежна ситуація: рада гміни приймає відповідне рішення про проведення консульта-

цій, а голова органу виконавчої влади його бойкотує, то навіть у такому випадку рада може реалізувати проекти, обрані мешканцями.

Однак варто фахівцями висловлюється думка, що правильним шляхом прийняття БУ має бути розпорядження виконавчого органу влади гміни, тобто війта, бурмістра чи президента. При цьому варто пам'ятати, що такому розпорядженню має передувати громадські дискусії, на основі яких може бути прийнятий БУ, в той час як сам документ має пройти процедуру громадських консультацій.

Нормативно-правова база діяльності органів місцевого самоврядування у Польщі породжує низку проблем, з якими стикаються учасники бюджету участі і які потребують вирішення. Насамперед це стосується низького рівня участі мешканців у дискусіях і голосуваннях, що не в останню чергу зумовлено правилами, які визначають коло осіб, які можуть брати участь у консультаціях. Реалізація проектів, проголосованих, але не обговорених мешканцями, суперечить самій ідеї бюджету участі. Цей механізм взаємодії між громадянами та органами публічної влади не зводиться виключно до організації голосувань мешканців без надання їм можливості обговорити проблеми і перспективи розвитку громади.

Законодавство також обмежує дискусії в рамках БУ компетенцією гміни. Однак проекти, що подаються громадянами, не повинні обмежуватися розміром бюджетних коштів, які можуть бути виділені на громадські ініціативи чи його суспільною значущістю, оскільки негативно впливають на креативність та активність громадян, їх участь у місцевій політиці. У рамках БУ проекти мають реалізуватися на тих же принципах, що і рішення ради гміни та її виконавчого органу.

Форма консультацій створює більше можливостей для участі різноманітних громадських об'єднань та організацій, а не пересічних громадян, що зводить БУ до конкурсу грантів. Така тенденція перешкоджає дискусіям мешканців про пріоритети розвитку гміни і призводить виключно до конкуренції між проектами за виділені кошти (а у перспективі – до протистояння між громадами). Така ситуація не сприяє розвитку гміни, активності громадян та раціональному розподілу бюджетних коштів. Очевидно, що у перші роки важливими є кількісні показники, які легітимізують суть БУ, але на-

далі слід зосередитися на якості деліберативного процесу. Муніципалітети повинні шукати таких механізмів реалізації БУ, які б створювали публічний простір для обміну мешканцями своїми ідеями та думками.

Брак цілей, які гміна ставить перед БУ та механізмів, що дають змогу включати ідеї громадян у ширший контекст стратегічного бачення розвитку міста може призвести до хаотичності і непередбачуваності у розвитку громади. Конкретні проекти, представлені і вибрані мешканцями у наступні роки, можуть конфліктувати між собою або ж призводити до розпорошення фінансових ресурсів через мінливість уподобань громадян. Тому влада та мешканці гмін повинні дати спільну відповідь на питання: кому і чому має слугувати БУ? Від відповіді на це питання значною мірою залежить процедурні правила обговорення бюджетних ініціатив.

Схожість польського та українського історичного досвіду та правового регулювання взаємодії громадян з органами місцевого самоврядування (відсутність прямих законодавчих норм) дають змогу уникнути повторення помилок Польщі у ході реалізації бюджету участі в Україні.

1. *Szaranowicz-Kusz M.* Participatory budgeting in Poland // *Infos. Zagadnienia społeczno-gospodarcze*. 2016. № 1(205). 21 stycznia. S. 2. 2. *Kraszewski D., Mojkowski K.* Budżet obywatelski w Polsce. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego, 2014. S. 4–5. 3. *Sintomer I., Herzberg C., Rocke A.* Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges // *International Journal of Urban and Regional Research*. 2008. Vol. 32. №1. P. 164–178.

***Ishcheikin Kostantyn.* Legal foundations of participatory budgeting in Poland**

The legal framework of local government in Poland raises a number of problems for participatory budgeting. First of all, it concerns the low level of participation of residents in discussions and voting, which is not least determined by the rules defining the range of persons who can participate in the consultations. The implementation of projects voted, but not discussed by the residents, contradicts the idea of the participatory budgeting. This mechanism of interaction between citizens and public authorities is not limited to organizing the voting of residents without giving

them the opportunity to discuss the problems and prospects of community development.

Legislation also limits the discussions to the authority of municipality. However, projects submitted by citizens should not be limited to the size of budget funds that can be allocated to support public initiatives, since it negatively affects the creativity and activity of citizens and their participation in local politics.

The form of consultation creates more opportunities for the participation of various public associations and organizations, rather than ordinary citizens, which transform participatory budgeting into the grant competition. This tendency hinders the discussion of residents about the priorities of municipal development and leads exclusively to competition between the projects for the allocated funds (and in the long term - to the confrontation between the communities). Such a situation does not contribute to the development of municipality, the activity of citizens and the rational allocation of budget funds.

The authorities and residents of the municipality should give a common answer to the question: to whom and why should participatory budgeting serve? The procedural rules for discussing budget initiatives depend to a large extent on the answer to this question.

Keywords: participatory budgeting, local government, consultation, constitution.

УДК 321.01+340.1

О. В. КУКУРУЗ

ДО ПРОБЛЕМИ ДОСЛІДЖЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІТИКИ І ПРАВА

Визначено два напрями дослідження взаємодії політики і права – теоретичний і практичний. Для об'єктивного вивчення взаємодії політики і права запропоновано деякі правила: визначати однакові або схожі аспекти двох явищ, які планується дослідити (форму, зміст, процес); обирати підхід, який

© КУКУРУЗ Оксана Володимирівна – кандидат політичних наук, старший науковий співробітник відділу правових проблем політології Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України