ОРГАНІЗАЦІЯ ОБ'ЄДНАНИХ НАЦІЙ УКРАЇНА

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK

Швеція Sverige

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Швейцарська агенція розвитку та співробітництва (SDC)

SYNERGY DEVELOPMENT CONSULTING

ШІСТЬ КРОКІВ ДО ЕФЕКТИВНИХ БЮДЖЕТІВ

Посібник для місцевих активістів та членів Робочих груп з громадської безпеки та соціальної згуртованості

2020

Над розробкою цього посібника працювала експертна група консалтингової компанії «Synergy Development Consulting»:

Микола Орлов, голова експертної групи
Олександр Вінніков
Світлана Олєйнікова
Ольга Славіна
Юлія Гернего

Цю публікацію підготовлено в рамках проєкту «Розбудова потенціалу організацій громадянського суспільства (ОГС) та Робочих груп з громадської безпеки та соціальної згуртованості (РГГБСЗ) в частині моніторингу місцевих бюджетів та адвокатування змін до бюджетів з акцентом на безпеку громади, посилення доступу до правосуддя та соціальну згуртованість» у цільових громадах Донецької та Луганської областей у межах Програми ООН із відновлення та розбудови миру за фінансової підтримки урядів Данії, Швейцарії та Швеції.

Зауваження, висновки або рекомендації, викладені в цьому документі, належать авторам і не обов'язково відображають погляди Програми та урядів Данії, Швейцарії та Швеції.

Програму ООН із відновлення та розбудови миру реалізують чотири агентства ООН: Програма розвитку ООН (ПРООН), Структура ООН з питань гендерної рівності та розширення прав і можливостей жінок (ООН Жінки), Фонд ООН у галузі народонаселення (UNFPA) і Продовольча та сільськогосподарська організація ООН (ФАО).
Програму підтримують дванадцять міжнародних партнерів: Європейський Союз (ЄС), Європейський інвестиційний банк (ЄІБ), Посольство США в Україні, а також уряди Данії, Канади, Нідерландів, Німеччини, Норвегії, Польщі, Швейцарії, Швеції та Японії.

ЗМІСТ

Як користуватися цим посібником? 05

КРОК 1. Дізнайтесь, на що ви можете впливати, 10

або Що слід розуміти під громадською безпекою, доступом до правосуддя та соціальною згуртованістю в контексті бюджетного процесу в громаді

КРОК 2. Сплануйте час для реалізації впливу на місцевий бюджет, 14

або Що таке бюджетний цикл, бюджетний календар і бюджет, зорієнтований на результат

КРОК 3. Проаналізуйте стан речей у своїй громаді, 23

або Як користуватися експресметодикою моніторингу місцевих бюджетів і програм з огляду на громадську безпеку, доступ до правосуддя та соціальну згуртованість

КРОК 4. Забезпечте собі підтримку місцевих стейкхолдерів, 33

або Як побудувати ефективні партнерства для ефективної участі у бюджетному процесі мешканців громади, експертів та органів влади з огляду на громадську безпеку, доступ до правосуддя та соціальну згуртованість

КРОК 5. Розробіть та впровадьте адвокаційну кампанію, 39

або Що потрібно зробити, щоби пропозиції громади врахували під час формування статей місцевого бюджету, пов'язаних із громадською безпекою, доступом до правосуддя та соціальною згуртованістю

КРОК 6. Не зупиняйтеся на досягнутому, 45

або Поглиблений екскурс у поточні методики моніторингу та оцінювання місцевих бюджетів для тих, хто хоче й далі виточувати свої громадянські компетенції

На допомогу місцевому активістові: корисні матеріали з інструкціями

Додаток 1. Зразок звернення громадян до голови місцевої ради 53

Додаток 2. Приклад форми запиту на інформацію 53

Додаток 3. Приклад програми забезпечення громадського порядку та громадської безпеки 53

Додаток 4. Приклад програми "Безпечне місто" 54

Додаток 5. Приклад програми підтримки ОСББ 54

Додаток 6. Приклад програми підтримки ініціатив жителів 54

Підбірка додаткових ресурсів із прикладами програм у галузі безпеки і соціальної згуртованості та корисні зразки документів 55

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

АТО	–	Антитерористична операція
ВПО	–	внутрішньо переміщені особи
ЗМІ	–	засоби масової інформації
ОГС	–	організації громадянського суспільства
ОМС	–	органи місцевого самоврядування
ОСН	–	орган самоорганізації населення
ОТГ	–	об’єднана територіальна громада
ПРООН	–	Програма розвитку ООН
ПЦМ	–	програмно-цільовий метод
РГГБСЗ	–	Робоча група з громадської безпеки та соціальної згуртованості
SCORE	–	індекс соціальної згуртованості та примирення

КОРОТКІ ПОЯСНЕННЯ ЩОДО ТЕРМІНОЛОГІЇ, ЯКА ВИКОРИСТОВУЄТЬСЯ У ЦЬОМУ ПОСІБНИКУ

Пропозиція – це звернення громадян, де висловлюється порада або рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення соціокультурної та інших сфер діяльності держави та суспільства.

Аргументована пропозиція – це коли ви обґрунтовуєте, чому саме на перехресті цих вулиць треба вчинити те, що ви запропонували. Для цього потрібно здійснити аналіз: скільки ліхтарів узагалі є в цій частині міста, скільки переходів і скільки з них освітлені, скільки ДТП траплялося на цій ділянці; чому перевагу серед варіантів використання бюджетних коштів варто віддати саме вашій пропозиції.

Заява – це звернення громадян із проханням посприяти реалізації їхніх прав та інтересів, закріплених Конституцією та чинним законодавством, або сповіщення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їхньої діяльності.

Клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

Скарга – це звернення з вимогою поновити права і захистити законні інтереси громадян, порушені діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб. У аспекті прикладу, наведеного вище, скаргою теж можна користуватися, якщо лампи у вуличному освітленні довго не вкручують, якщо минуло багато часу від попереднього вашого звернення щодо цього питання, або ж якщо, на вашу думку, роботи виконали неякісно.

Публічна інформація – це відтворена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, яку отримали або створили у процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених законом.

Запит на інформацію – це прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що перебуває у його володінні. Запитувач має право звернутися до розпорядника інформації з запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту. Запит на публічну інформацію – чудовий швидкий інструмент: ви дистанційно, навіть у електронній формі, можете його подати і запитати, щоб вам надали проєкт рішення, де вашу пропозицію врахували або не врахували, протокол того засідання, на якому її розглядали, аби зрозуміти мотиви і вибудувати ваші подальші дії залежно від отриманої відповіді. Проте пам'ятаймо, що запит на інформацію – це не прохання розповісти вам щось, це запит на отримання вже наявної у органу влади інформації, документу.

ЯК КОРИСТУВАТИСЯ ЦИМ ПОСІБНИКОМ?

Для чого нам знати про бюджет і вміти на нього впливати? А, може, це неактуальне питання, і мешканців громад турбує зовсім інше. Таке питання подекуди постає в громадських активістів та представників місцевої влади. Водночас, очевидним є те, що громадськість хвилюють численні питання, що, зокрема, стосуються не лише громадської безпеки, соціальної згуртованості та доступу до правосуддя, а й можливих варіантів для владнання, змінення ситуації, яка не влаштовує, чи, навпаки, підсилення тієї ініціативи або тенденції, що добре працює. У соціальних мережах вам, мабуть, доводилося читати чимало гнівних дописів щодо наявних проблем. Однак після ознайомлення з ними приходить розуміння здебільшого браку раціональності, об'єктивного погляду на речі та дієвості цих щоденних висловлювань. Зауважимо, що дієвість у корені має слово "ДІЯ". Тому пропонуємо розглядати наявні проблеми та шляхи їх розв'язання по черзі.

По-перше, **чи є у регіонах, які нині розташовані уздовж «лінії зіткнення», проблематика, пов'язана із зазначеними вище аспектами життя.**

З огляду на дослідження «Безпека та правосуддя в Україні: бачення громад у трьох областях», у трьох обраних областях (Донецькій, Луганській, Запорізькій) ключовими проблемами для респондентів є безробіття (78,5%) та бідність (77,5%), далі йдуть корупція, проблеми зі здоров'ям, як-от алкоголізм і зловживання наркотиками, та ДТП з пішоходами[1]. Основними надавачами безпекових послуг згадуються органи охорони правопорядку, державної служби з надзвичайних ситуацій та місцева влада. Як зазначається у праці «До спільного майбутнього: голоси з обох боків лінії дотику», серед рекомендацій владі присутня порада налагодити зв'язок між ступенем задоволення послугами та діями влади на підконтрольних територіях, а саме: інформувати населення про поліпшення в наданні послуг та реформи, залучати громадян до процесу ухвалення рішень, а також інтегрувати гендерну оцінку в розроблення всіх політик і програм у сфері безпеки, щоби забезпечити реагування таких програм на конкретні потреби різних людей і груп[2].

На зазначені ключові аспекти звертається увага в дослідженні індексу соціальної згуртованості в Україні, де закріплюється позиція про те, що владі варто не прикрашати свої успіхи, а бути відвертою з громадою[3]. Адже громадяни в офісі влади і поза нею – це такі самі співмешканці, й вони спільно мають працювати над визначенням завдань та варіантами їх виконання в громаді. Водночас, слід уникати соціальної ізоляції певних груп людей.

І якщо з рекомендаціями для місцевих влад усе більш-менш зрозуміло, то куди складніше з тим, **що думають самі мешканці про свої можливості впливати на ситуацію в громадах.**

Так, під час дослідження, яке здійснили в межах проєкту «Розбудова потенціалу організацій громадянського суспільства (ОГС) та Робочих груп з громадської безпеки та соціальної згуртованості (РГГБСЗ) в частині моніторингу місцевих бюджетів та адвокатування змін до бюджетів з акцентом на безпеку громади, посилення доступу до правосуддя та соціальну згуртованість» в цільових громадах Донецької та Луганської

[1] Мілатовіч С., Ковач М. Безпека та правосуддя в Україні: бачення громад у трьох областях. – К.: Програма ООН із відновлення та розбудови миру, 2020. – 100 с. – Режим доступу: https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/recovery-and-peacebuilding/security-and-justice-Ukraine-perspectives-from-three-oblasts.html

[2] До спільного майбутнього: голоси з обох боків лінії дотику. На основі і соціальної згуртованості та примирення в Донецькій та Луганській областях за 2019 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.scoreforpeace.org/files/publication/pub_file//PUB_DGEUKR19_Brief_Voices_from_both_sides_ot_the_contact_line_UKR.pdf

[3] Індекс соціальної згуртованості та примирення (SCORE) для східної України. UNDP Україна [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/recovery-and-peacebuilding/SCORE-for-eastern-Ukraine.html

областей (Дружківка, Слов'янськ, Мирноград, Кремінна, Новоайдар, Біловодськ) у липні 2020 року виявилося, що:

- є потреба суттєво посилити навчальну компоненту. Адже опитані представники громадськості доволі критично оцінюють як рівень прозорості та відкритості органів місцевого самоврядування своїх громад, так і рівень своєї власної готовності до співпраці з ними з питань формування та виконання бюджету;
- є певна несумісність запропонованої урядом методології формування бюджетних програм і таких понять, як громадська безпека, посилення доступу до правосуддя та соціальна згуртованість. На них не орієнтуються ні запропоновані бюджетні програми, ні їхня мета, ні завдання чи результативні показники;
- відповіді на запитання про прозорість процесу формування бюджету громади продемонстрували передусім нерозуміння того, як і за якими критеріями оцінювати прозорість/непрозорість цього процесу;
- консультації з громадськістю під час формування бюджету є рідкісними та дуже епізодичними і зводяться здебільшого до заслуховування інформації;
- головні способи моніторингу бюджету – це офіційне звернення або запит. Загалом, звернення використовують регулярно і досить активно. Однак, звернення з питань, пов'язаних із бюджетом, є доволі поодинокими;
- поняття безпеки громадськості мешканці розуміють досить широко, і в різних громадах це поняття відрізняється залежно від обставин, що склалися. Наприклад, питання водозабезпечення актуальне практично для всіх громад, але в деяких вода просто недостатньо якісна, а в інших – її немає впродовж тижнів. Аналогічною є ситуація з пожежами і відповідним обладнанням, екологією тощо. Звертаємо увагу на те, що саме у цій сфері можна побачити найбільше бюджетного фінансування та ухвалених бюджетних програм. Натомість, більшість опитаних здобутки громад, досягнуті коштами бюджету в сфері безпеки, пов'язують зі зменшенням числа бродячих тварин, безпечністю дорожнього руху, наявністю відеоспостереження і т. ін.
- учасники дослідження вважають свої

Онлайн-конференція «Місцевий бюджет для громадської безпеки та соціальної згуртованості»

(8 грудня 2020 р.)

громади вдосталь згуртованими. Зокрема, вимушені переселенці досить інтегровані в життя територіальних громад.

- доступ до правосуддя мешканці розуміють як налагодження зв'язків громади з поліцією, можливість звернутися до суду. Проблемами у цій сфері учасники вважають: недостатню укомплектованість штату поліції, сприйняття поліції як загрози, неналежну обладнаність поліцейських відділків пандусами.

Такий зріз надає істотне уявлення про наявні виклики у громадах. Однак, усе ще постають питання щодо **способів розв'язання наявних проблем.** Саме це і стало мотивацією для розроблення цього Методологічного посібника, який стає у пригоді тоді, коли в громаді є різні думки, а інтереси різних соціальних груп незрівноважені. Крім того, в цьому Посібнику враховано найкращі зразки усталених методик аналізування місцевого бюджету та розроблено інструмент експрессамооцінювання (опитувальник базового і поглибленого рівнів), що його може застосовувати саме громадськість та активні члени громадянського суспільства, які не опанували фахових компетенцій у сфері місцевого бюджетування (що свідчить на користь унікальності та універсальності саме цієї методики).

Для того, аби мати найбільшу користь від

За допомогою механізмів, описаних у цьому Посібнику, громадянин із активною життєвою позицією та бажанням ДІЯТИ дістає такі переваги:

можливість покроково вивчити ситуацію в своїй громаді та дізнатися, як можна вплинути на те, щоб її змінити. Для цього варто скористатися Алгоритмом дій, який наведено нижче у Посібнику;	аргументи у вигляді відповідей на запитання інструменту експрессамооцінювання (опитувальника), які дають змогу реально впливати на змінення ситуації;
набути досвіду побудови партнерства з владою для досягнення цілей, наприклад, розроблення програми підтримки громадських ініціатив стосовно до громадської безпеки та доступності міста чи локальніших потреб;	дістати змогу організувати адвокаційну кампанію вкупі з однодумцями та ЗМІ. Це допоможе вплинути на місцеву владу і досягти мети.

Хотіли б зауважити, що лише певні громадяни можуть зрозуміти, що від кожного з нас залежить напрям руху в своїй громаді. Натомість, ще менше людей можуть вплинути на цей напрям. Ви маєте шанс стати дієвими і авторитетними у своєму населеному пункті, регіоні.

Кожен **КРОК**, описаний у Посібнику, містить також додаткові знання щодо юридичних тонкощів, особливостей місцевих фінансів, діяльності органів влади тощо. Тому, якщо ви зацікавитеся якимсь із наведених аспектів та потребуватимете ще більше інформації, то зможете її знайти в Додатках наприкінці цього Посібника.

застосування цього Посібника, радимо дотримуватися такої послідовності кроків:

- для початку ознайомтеся з усім текстом Посібника;
- визначте незрозумілі для себе терміни, визначення, документи тощо;
- з'ясуйте в інтернеті, у колег, у експертів з цих питань, консультантів значення незрозумілих термінів, відомостей;
- проведіть оцінювання стану наповненості, відкритості та прозорості бюджету своєї громади з огляду на владнання питань громадської безпеки, соціальної згуртованості та доступу до правосуддя (розділ з опитувальником і балами). Це дасть змогу побачити: по-перше, де міститься інформація про бюджет; по-друге, чи є вона зрозумілою; по-третє, яким є стан виконання бюджетного законодавства в громаді й бюджетної політики щодо тих аспектів, які турбують і описані вище.
- після того, як отримаєте результат, розгляньте можливість подальших дій, кожна з яких має різний рівень конфронтації чи компромісності з місцевою владою:

а) зверніться до органу місцевого самоврядування із результатами аналізу. Врешті-решт може виявитися, що не все було враховано (знайдено, зрозуміло тощо). Тому є можливість виправити та посилити розуміння про потребу висвітлення всієї бюджетної інформації. Такий безконфліктний контакт із владою також сприятиме поданню своєї пропозиції до бюджету. Однак її потрібно заздалегідь чітко і аргументовано сформулювати. Важливо конкретизувати бажані зміни та, як варіант, прогнозований обсяг коштів для їх утілення. Наприклад, потрібно встановити впродовж року на перехресті вулиць А і Б два ліхтарі вуличного освітлення та відновити дорожню мітку, зокрема і пішохідний перехід для підвищення рівня безпеки жителів у мікрорайоні N. Коли вже казати про кошти, то здебільшого важко розрахувати точну їхню величину, оскільки процес виконання робіт та їх кошторис у приватному господарстві та комунальному підприємстві за бюджетні кошти відрізняється;

б) публічно презентувати результати свого дослідження, апелювати до влади і пропонувати зміни до політики (це означає системні та гучні виступи, наприклад, щодо потреби створення окремої цільової бюджетної програми громадської безпеки та доступності громади або локальних змін у конкретному місці). Тут ефект може бути швидшим, ніж за попередньо наведеного варіанту дій. Це пов'язано з публічністю і бажанням влади відразу прозвітуватися про врахування пропозиції або, навпаки, відписками та відтягуваннями через те, що питання порушили публічно. Проте, безпосередній ініціатор такого питання може здобути підтримок та знайти більше однодумців для майбутньої адвокаційної кампанії, чого досягти набагато важче за умови застосування непублічного варіанту дій.

в) застосувати комбінації двох попередніх варіантів, а саме: можна оприлюднювати результати, але закликати владу, громаду, експертів до формування робочої групи з цього(их) питання(ь) і далі напрацьовувати розв'язування; можна розібратися і уточнити дані у місцевої влади і після цього оприлюднювати (це м'якший варіант); можна розповісти історію про те, що стало причиною таких результатів і що було б добре після цього змінити, та подати відповідну пропозицію.

За умови, що безпосереднє подання пропозиції чи партнерство із владою безпосередньо не дали змоги досягти поставленої мети (мета – врахування поданих вами пропозицій у бюджеті та підвищення рівня відкритості та зрозумілості з бюджетного погляду з питань громадської безпеки, соціальної згуртованості, доступу до правосуддя), потрібно планувати адвокаційну кампанію. Для цього у пригоді стане розділ Посібника, який присвячений цій темі та містить відповідний алгоритм. У цьому розділі схарактеризовано мету кампанії, кроки до її втілення і безпосередньо втілення. Такий варіант перебігу подій є дещо довшим за раніше наведені. Однак, саме він дає змогу підвищити вашу вагомість, впливовість, публічність та впізнаваність. Слід пам'ятати, що успішно проведена кампанія – це неабиякий досвід публічного лобіювання інтересів громади, який знадобиться у багатьох ситуаціях у майбутньому.

Розроблений Посібник ґрунтується на досвіді експертної групи консалтингової компанії "Synergy Development Consulting", набутому під час роботи в інших проєктах та міжнародних донорських програмах у галузі розроблення методологій та практик моніторингу та оцінювання, зокрема: Transparency International, EGAP, EEF, Громадянське партнерство «За прозорі місцеві бюджети» та ін.

Архітектура Методики моніторингу та експрессамооцінювання, яка є серцевиною цього Посібника, сформована так, щоб універсальну її частину можна було застосувати до моніторингу будь-яких місцевих бюджетів та програм і можна було (за потреби) порівняти з результатами моніторингу в інших громадах, а варіативна (алгоритмічна) частина Методики присвячена побудові партнерств для досягнення компромісу в плануванні та розподілі коштів місцевого бюджету або адвокатуванні виділення таких ресурсів чи результативності використання вже запланованих.

Представлений набір інструментів самооцінювання, моніторингу та адвокації є гендерно орієнтованим та чутливим до розбудови миру за умов конфліктної ситуації. А запропонована Методика становить собою систему питань, неупереджені підтверджені відповіді на які заносяться до анкети, та побудованого на цій основі алгоритму розвитку партнерств для здійснення адвокації в бюджетному процесі.

Цей Посібник має допомогти оцінити поточний стан бюджетного процесу в громаді, результативність цільових програм та показати потенціал органу місцевого самоврядування з погляду підвищення ефективності, прозорості планування бюджету та використання коштів відповідно до виваженої позиції та побажань експертів процесу, пропозицій мешканців, ОГС, РГГБСЗ з огляду на безпеку громади, доступ до правосуддя та соціальну згуртованість.

Розроблену Методику можуть застосовувати:

- органи місцевого самоврядування;
- виконавчі органи місцевих рад;
- головні розпорядники коштів місцевого бюджету;
- комунальні підприємства;
- депутатські комісії та робочі групи;
- громадські організації, волонтери тощо.

Однак основною цільовою аудиторією, для якої призначений цей Посібник, є громадські активісти, представники ОГС, РГГБСЗ, які прагнуть прогресу в питаннях громадської безпеки, соціальної згуртованості та доступу до правосуддя.

Дізнайтеся, на що ви можете впливати,

або Що слід розуміти під громадською безпекою, доступом до правосуддя та соціальною згуртованістю в контексті бюджетного процесу в громаді

Цей розділ, що має на меті сформувати розуміння того, які саме питання у розрізі громадської безпеки, доступу до правосуддя та соціальної згуртованості належать до компетенцій органів місцевого самоврядування, а які ухвалюються тільки на загальнонаціональному рівні. Таке розмежування є корисним для визначення тих "вузьких місць" і проблем, які можна розв'язати місцевими бюджетами та громадською активністю саме на рівні громади. Розпочнімо із загальних формулювань.

Доступ до правосуддя – зобов'язання держави забезпечити можливість обстоювати своє порушене право особисто чи віддалено для всіх без винятку категорій осіб, які перебувають на території держави[4].

Соціальна згуртованість є однією з базових доктрин розвитку сучасного суспільства. Вона передбачає активну участь населення в розв'язанні актуальних проблем його життєдіяльності, подоланні соціальної ізоляції та соціальної дезінтеграції. Є методика, що її розробив фонд Bertelsmann Stiftung (Таблиця 1), в основу якої поклали створення індексу соціальної згуртованості та порівняння її рівня серед різних країн[5].

Таблиця 1. Виміри соціальної згуртованості за Bertelsmann Stiftung [Bertelsmann Stiftung, 2013][6]

Домен	Сфера	Опис (люди в цьому суспільстві)
Соціальні відносини	Соціальні мережі	Мають сильні соціальні мережі
	Віра в людей	Глибоко довіряють один одному
	Прийняття інакшості	Вважають індивідів з відмінними ціннісними орієнтаціями та стилями життя за рівноцінних
Пов'язаність	Ідентифікація	Відчувають сильний зв'язок із державою/спільнотою та пов'язують себе з нею
	Довіра до інститутів	Мають глибоку довіру до інститутів
	Сприйняття справедливості	Відчувають справедливе ставлення до себе
Орієнтування на загальне благо	Солідарність і взаємодопомога	Відчувають відповідальність один за одного й за добробут один одного
	Повага до соціальних норм	Поважають і дотримуються норм і правил
	Громадська залученість	Беруть участь у соціальному й політичному житті

[4] Тематичний звіт СММ ОБСЄ «Доступ до правосуддя в контексті конфлікту в Україні» від грудня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.osce.org/files/f/documents/e/f/212321.pdf].

[5] Бондаренко М., Бабенко С., Боровський О. Соціальна згуртованість в Україні (досвід аплікації Методики BERTELSMANN STIFTUNG до даних європейського соціального дослідження) // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2017. – № 1(8). – С. 58-65.

[6] Bertelsmann Stiftung: Social Cohesion Radar: Measuring common ground. An international comparison of social cohesion. – Gütersloh : Bertelsmann Stiftung, 2013. – 76 p.

Соціальна згуртованість розглядається як характеристика суспільства, що має справу зі зв'язками та відносинами між соціальними одиницями, як-от: певні особи, групи, об'єднання, а також територіальні угруповання. Ключовими аспектами соціальної згуртованості є: міцність соціальних відносин, спільні цінності, почуття спільної ідентичності та належності до єдиної громади, довіра серед членів громади, а також ступінь нерівності чи ізольованості якоїсь із соціальних груп.

Є два головні аспекти концепції соціальної згуртованості: (1) скорочення нерівності, невідповідності та соціальної ізоляції та (2) зміцнення соціальних відносин, взаємодії та зв'язків[7,8]. Соціальна згуртованість, за визначенням Ради Європи, – це здатність суспільства забезпечувати добробут усіх своїх членів, мінімізуючи диспропорції у розвитку й уникаючи маргіналізації людей. У такому значенні поняття соціальної згуртованості є суголосним з ідеєю соціальної солідарності, коли люди та їх групи, розуміючи природу громадського добробуту, готові діяти заради нього, об'єднуються заради спільної справи, визначаючи себе як відповідальних членів цієї спільноти.

Відповідно до SCORE[9], під примиренням мається на увазі гармонійне співіснування між групами, яких раніше залучали у певний конфлікт, а соціальна згуртованість – це якість співбуття людей та інституцій, що їх оточують. Приміром, SCORE для східної України за 2019 рік охоплює понад 200 показників, які вимірюються у 12 тематичних царинах: ідентичність та вдоволеність місцем проживання; громадянські відносини та поведінка; демографічні показники; економічні показники; досвід негативних подій та маргіналізація; майбутнє непідконтрольних уряду України територій; врядування та надання послуг; безпека людини; взаємини між групами; медіа та споживання інформації; політичні настрої; психосоціальний стан і навички. Слід також звернути увагу на те, що SCORE розширює концепцію безпеки людини (яка за часів бойових дій часто зводиться до «жорсткої» та фізичної безпеки), включно з такими рівнями, як особиста, політична й економічна безпека.

Сучасна концепція[10] **громадської безпеки** охоплює як особисту, так і групову безпеку. Особиста безпека передбачає відсутність або мінімізацію таких чинників, як фізичні тортури, війни, міжетнічні конфлікти, гендерно зумовлене насильство тощо. Окрім спрямованості на загрози особистій безпеці, підхід сприяє тому, щоби громади та їх члени були «вільними від страху».

Проте загальніше сучасне визначення також враховує діяльність із широкого кола питань, які забезпечують «свободу від потреби». Власне, у самій словосполуці закладено зміст концепції – це безпека, якою її бачать люди – мешканці конкретної громади.

---

[7] Кучериносов В. Соціальна згуртованість та розбудова спроможностей в українських громадах. Матеріали для тренінгу. – К.: Міжнародна організація з міграції (МОМ). – 2015. – 56 с.

[8] Мобілізація громад: досвід ПРООН у реалізації підходу громадської безпеки і соціальної згуртованості. Посібник для мобілізаторів громад. 28 листопада 2018 р. [Доступний за посиланням в Інтернеті: https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/recovery-and-peacebuilding/community-mobilization-guidebook.html]

[9] Індекс соціальної згуртованості та примирення (SCORE) для східної України за 2019 рік – спільна ініціатива, яку фінансує USAID в межах підтримки програми «Демократичне врядування у Східній Україні», яку впроваджує Центр сталого миру і демократичного розвитку (SeeD) у партнерстві з Програмою ООН із відновлення та розбудови миру. Джерело: SCORE для Східної України, 2019. До спільного майбутнього: голоси з обох боків лінії дотику. Для отримання додаткової інформації про методологію SCORE та перегляду результатів для східної України відвідайте сайт use.scoreforpeace.org.

[10] ПРООН. Доклад о развитии человека за 1994 год. Нью-Йорк, 1994. – С. 22.

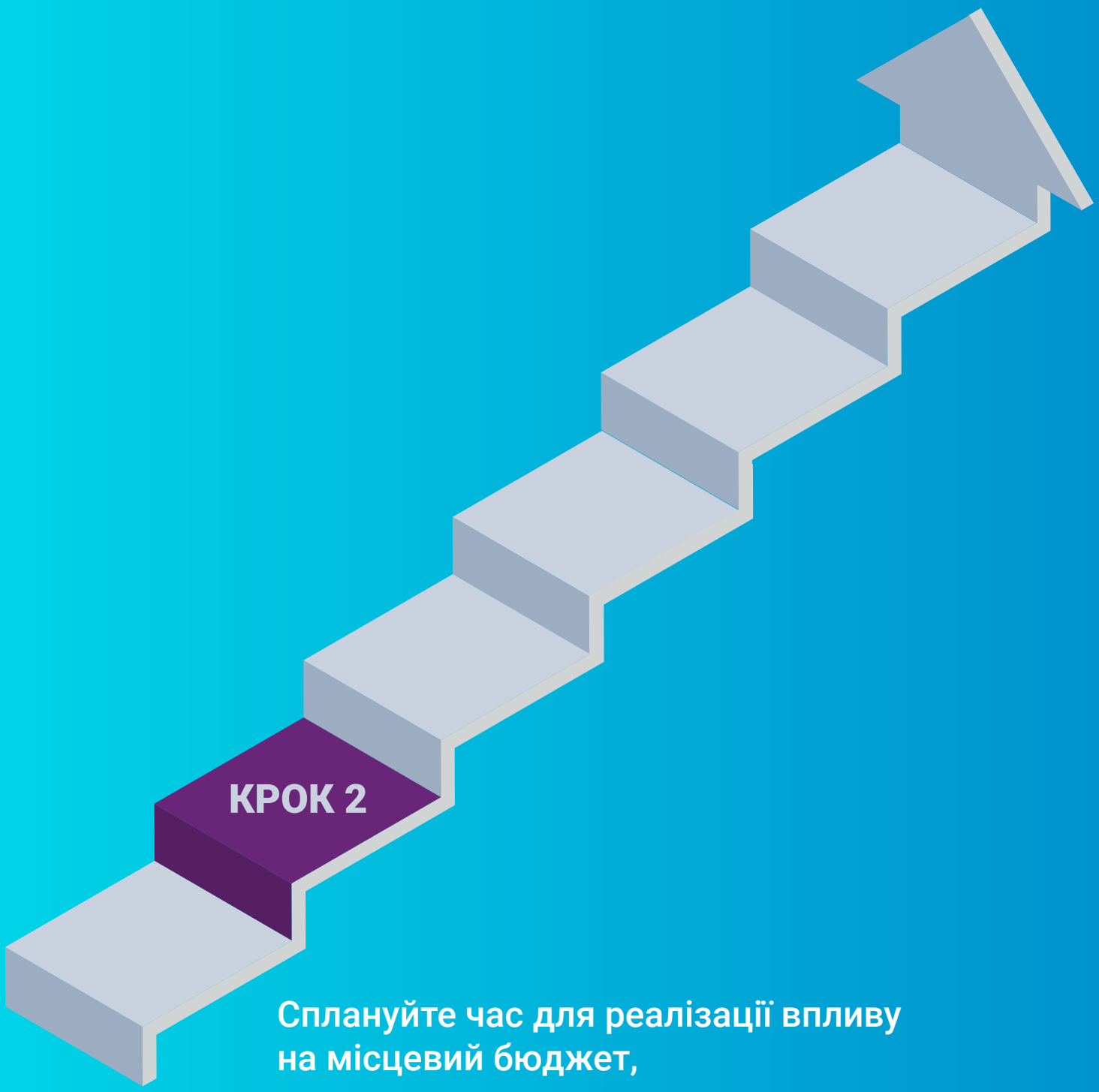
Досвід Програми ООН із відновлення та розбудови миру та проєктів за її підтримкою дає змогу запропонувати формулювання ключових термінів та позицій, на яких ґрунтується запропонований Посібник. Звертаємо увагу на те, що це не нові трактування, а їх деталізація з огляду на можливості органів місцевого самоврядування в цих сферах:

Доступ до правосуддя – зобов'язання органів місцевого самоврядування забезпечити залежні від них дії щодо фізичного доступу до закладів правосуддя (благоустрій, доступність для маломобільних категорій осіб тощо) та полегшення користування їх послугами (оргтехніка, засоби зв'язку тощо).

Соціальна згуртованість – активна участь мешканців громади в розв'язанні актуальних проблем життєдіяльності, подоланні соціальної ізоляції та дискримінації та здатність громади ухвалювати такі виважені рішення, які забезпечують невтрату ідентичності кожного індивіда та не призводять до маргіналізації жодної з соціальних груп.

Громадська безпека – це спроможність місцевих органів влади у співпраці з усіма причетними сторонами, включно з органами охорони правопорядку та мешканцями, створювати безпечні умови проживання, які відповідають уявленню жителів громади про вільне, без страху, без шкоди для життя і здоров'я перебування у громаді.

Підсумовуючи, підхід, зорієнтований на громадську безпеку та соціальну згуртованість і доступ до правосуддя, передбачає побудову позитивних відносин між мешканцями, владою, органами охорони правопорядку, даючи змогу визначити потреби в безпеці, згуртованості та доступі до правосуддя й запланувати спільні дії у відповідь на ці виклики, використовуючи для цього можливості місцевих бюджетів та цільових програм.



Сплануйте час для реалізації впливу на місцевий бюджет,

або Що таке бюджетний цикл, бюджетний календар і бюджет, зорієнтований на результат

По-перше, потрібно розуміти, що бюджет громади – це не «сейф» у кабінеті голови, і одразу грошей вам ніхто не зможе дати, оскільки бюджет ОТГ – це план формування доходів та використання (витрати) ресурсів (грошей) для розв'язання проблем (потреб) місцевого рівня, який затверджують колегіально депутати на сесії ради. І щоб у цьому плані передбачалися кошти на вашу ідею, потрібно пройти певний шлях. Про нього – далі.

Завчасне планування – це запорука успіху. Водночас, план дій має брати до уваги стадії бюджетного процесу в громаді, яких є п'ять. Протягом усього бюджетного процесу на всіх його стадіях здійснюють контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінювання ефективності керування бюджетними коштами.

Таблиця 2. Стадії бюджетного процесу

1	**Складання та розгляд прогнозу місцевого бюджету і ухвалення рішення щодо нього** – охоплює формування показників місцевого бюджету на середньостроковий період, які є основою для складання проєкту місцевого бюджету.
2	**Складання проєкту бюджету** – охоплює здійснення розрахунків доходів, видатків та кредитування бюджету на плановий рік; готування проєкту ухвали місцевої ради про місцевий бюджет.
3	**Розгляд проєкту та ухвалення рішення про місцевий бюджет** – охоплює розгляд проєкту місцевого бюджету постійними комісіями місцевої ради та ухвалення рішення про місцевий бюджет на пленарному засіданні місцевої ради.
4	**Виконання бюджету, зокрема змінювання ухвали про місцевий бюджет** – охоплює процедури виконання бюджету за доходами, видатками, кредитуванням та запровадження змін до бюджету.
5	**Підготування та розгляд звіту про виконання бюджету і ухвалення рішення щодо нього** – охоплює готування та подання звітів до місцевої ради, їх розгляд у раді та ухвалення відповідного рішення щодо річного звіту.

Наприклад, ви хочете, щоби вашу ідею-проєкт врахували в наступному бюджеті 2022 року. Тоді у 2021 році на другому етапі складання проєкту бюджету ви маєте подати пропозицію до нього, пересвідчитися, що її врахували у проєкті бюджету під час третього етапу, та проконтролювати її виконання у 2022 році на 4 етапі бюджетного процесу. Спланувати час для подання пропозиції до бюджету допоможе Бюджетний календар[11].

Для того, аби заносити дієві пропозиції до бюджету, важливо розуміти, як оцінити ефективність його виконання. Допоможе в цьому програмно-цільовий метод.

Законодавство України прямо передбачає застосування програмно-цільового методу (надалі – ПЦМ) у місцевих бюджетах (ст. 20 Бюджетного кодексу України) відповідно до нормативно-правових актів Міністерства фінансів[12] і ухвал органів місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

[11] Бюджетний календар, підготовлений експертами проєкту LOGICA за підтримки Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/383/Бюджетний_календар_для_друку.pdf

[12] Указані акти у сфері ПЦМ доступні на сайті Міністерства фінансів: https://mof.gov.ua/uk/mbo-at-the-local-level.

З 2017 року ПЦМ застосовується для місцевих бюджетів, які мають зв'язок із державним бюджетом. Метод дає змогу визначити ефективність видатків з міжбюджетних трансфертів щодо порівняння очікуваних та фактичних результатів, а також результатів та мети, для досягнення якої залучили кошти.

ПЦМ потребує середньострокового планування – прогнозу місцевого бюджету на наступні за плановим два роки. Прогнози розглядають і схвалюють головні розпорядники коштів до 1 вересня року, що передує плановому (ст. 75 Бюджетного кодексу України), і подають до місцевої ради разом із проєктом рішення про місцевий бюджет.

Складовими частинами ПЦМ є: бюджетні програми, відповідальні виконавці бюджетних програм, паспорти бюджетних програм і результативні показники бюджетних програм.

Згідно зі Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки[13], результативні показники мають орієнтуватися на перехід від утримання установ до надання якісних адміністративних та інших державних послуг та показувати рівень задоволення потреб різних соціальних груп мешканців громади (зокрема, за гендерною ознакою).

Важливо розрізняти бюджетні програми, що фінансуються коштами міжбюджетних трансфертів, та виключну компетенцію місцевих рад затверджувати програми соціально-економічного та культурного розвитку територіальних громад, цільові програми з питань (власних повноважень) місцевого самоврядування. Відповідні програми затверджують тільки на пленарних сесіях місцевих рад.

Окрім державних програм, що фінансуються коштами субвенцій та інших трансфертів з державного бюджету, органи місцевого самоврядування мають власні повноваження з фінансування певних програм.

З бюджетів міст обласного значення та ОТГ фінансуються місцеві програми надання первинної медичної допомоги, медичних послуг понад обсяг державних гарантій, громадського здоров'я, програми з реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї. З будь-яких місцевих бюджетів фінансуються місцеві програми соціального захисту окремих категорій населення, розвитку ЖКГ та благоустрою населених пунктів, розвитку фізичної культури і спорту, культурно-мистецькі програми і природоохоронні заходи місцевого значення, інші програми, пов'язані з виконанням власних повноважень і затверджені місцевою радою (ст. 89 і 91 Бюджетного кодексу України).

З урахуванням Типової програмної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету, місцеві фінансові органи затверджують такі класифікації за пропозиціями керівників виконавчих органів місцевих рад або голів місцевих рад, якщо не створено виконавчого органу (ст. 10, 22 Бюджетного кодексу України). Організаційно-методичні засади оцінювання ефективності бюджетних програм затверджує Міністерство фінансів.

На рішення і документи, ухвалені для виконання Бюджетного кодексу, не поширюється дія актів законодавства про державну регуляторну політику (ст. 4 Бюджетного кодексу України).

[13] Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 року №142-р «Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.kmu.gov.ua/npas/249797370.

Засади участі громадськості у бюджетному процесі

Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки визнає участь громадськості у бюджетному процесі ключовим завданням для забезпечення прозорості та підзвітності у сфері державних фінансів.

Участь громадськості у бюджетних процесах регулюють указані нижче акти національного законодавства і статути територіальних громад.

Для застосування найкращих практик участі громадськості радимо використовувати також Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у місцевому органі влади.

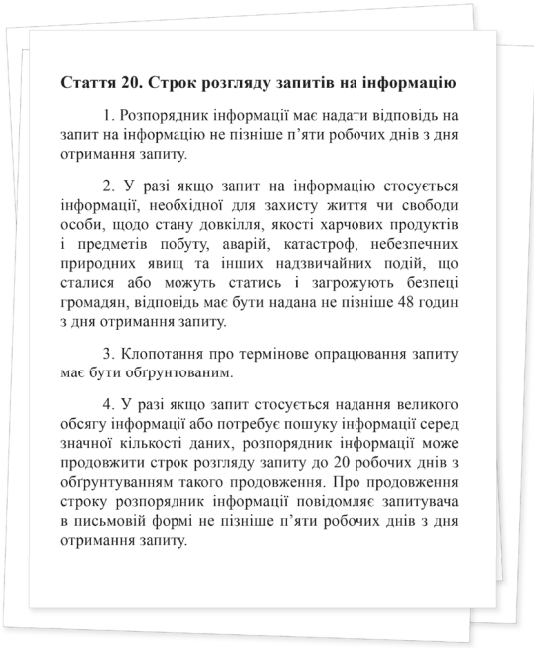
Керівні принципи участі громадськості у процесі ухвалення політичних рішень Ради Європи (27.09.2017р.)[14] узагальнюють стандарти і найкращі практики участі громадськості, зокрема рекомендацій щодо гендерного інтегрування, електронного врядування, участі громадян у місцевому публічному житті, а також визначають як її основні інструменти участі громадськості забезпечення інформацією, консультації, діалог та активне залучення.

Забезпечення інформацією

Основні акти законодавства у цій сфері охоплюють Закони України «Про доступ до публічної інформації», «Про використання бюджетних коштів», а також Конвенцію Ради Європи про доступ до офіційних документів.

Не може бути обмежено, зокрема, доступ до інформації про складання, розгляд і затвердження місцевих бюджетів, кошторисів розпорядників бюджетних коштів, бюджетних програм та видатків (крім таємних), розпорядження бюджетними коштами, даних про закупівлі товарів, робіт і послуг за бюджетні кошти, про володіння, користування чи розпорядження комунальним майном, а також про результати перевірок і службових розслідувань фактів порушень у сфері місцевих бюджетів.

Забезпечення інформацією з указаних питань здійснюється як через офіційні вебсайти органів місцевого самоврядування, так і через індивідуальні або колективні запити публічної інформації, що їх подають усно або письмово (в паперовій чи електронній формі) відповідно до спеціального закону (стаття 20 Закону України «Про доступ до публічної інформації») – органи місцевого самоврядування зобов'язані надати на них відповідь протягом п'яти робочих днів (можливе продовження до 20 робочих днів).



Стаття 20. Строк розгляду запитів на інформацію

1. Розпорядник інформації має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту.

2. У разі якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту.

3. Клопотання про термінове опрацювання запиту має бути обґрунтованим.

4. У разі якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, розпорядник інформації може продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого продовження. Про продовження строку розпорядник інформації повідомляє запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту.

Громадяни та організації громадянського суспільства мають право оскаржити в адміністративному чи судовому порядку, зокрема, ненадання відповіді на запити, надання неповної чи недостовірної інформації, несвоєчасне надання, невиконання обов'язку місцевих рад і розпорядників бюджетних коштів оприлюднювати інформацію.

Слід пам'ятати, що з 01.01.2020 року представниками органів місцевого самоврядування в судах можуть бути виключно адвокати або прокурори (пункт 16-1 Розділу XV Конституції України).

[14] Див. український текст https://rm.coe.int/guidelines-on-civil-participation-in-political-decision-making/168076e135.

Консультації з громадськістю

Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики в Україні регулює Постанова КМУ № 996 від 03.11.2010 р. Цей порядок є рекомендованим також для органів місцевого самоврядування для проведення консультацій з громадськістю. Статути громад можуть встановлювати особливості складання річних планів та порядку проведення консультацій з громадськістю.

Результати консультацій мають враховуватися під час ухвалення остаточних рішень або подальшої діяльності ОМС. Неприбуткові організації та недержавні засоби масової інформації можуть ініціювати проведення консультацій, подаючи пропозиції ОМС. Консультації проводяться обов'язково, якщо пропозицію підтримали не менш як три громадські чи інші неприбуткові організації.

Обов'язково проводяться консультації, зокрема, щодо витрачання бюджетних коштів (звіти головних розпорядників за минулий рік), порядку надання адміністративних послуг, фінансової та іншої підтримки неприбуткових організацій.

Формами прямих консультацій можуть бути інтерактивні заходи громадського обговорення (громадські слухання, круглі столи, фокус-групи, збори, онлайн-конференції, тощо, заходи громадських рад та інших допоміжних органів місцевих рад) та електронні консультації, переважно у формі цифрових опитувальників. Інформаційні повідомлення і звіти про результати консультацій проводяться в окремих рубриках на офіційних сайтах ОМС не пізніш ніж за 2 тижні після завершення консультацій, які тривають не менш як 15 днів.

Звіти обов'язково містять інформацію про пропозиції та їхніх авторів, ураховані пропозиції та зауваження, обґрунтування ухваленого рішення, а також причини неврахування пропозицій та зауважень громадськості.

Проведення консультацій є ефективним засобом визначити, чи є рішення ОМС зрозумілим для громади або цільової групи, чи відповідає воно заявленим цілям та очікуваним результатам, чи є альтернативні варіанти розв'язання питань, а також чи є ризики або ж негативні наслідки для громади або цільової групи.

Методичні рекомендації щодо механізмів участі громадськості у бюджетному процесі на місцевому рівні (Наказ Міністерства фінансів № 94 від 03.03.2020 р.) регламентують особливості консультацій у сфері місцевих бюджетів.

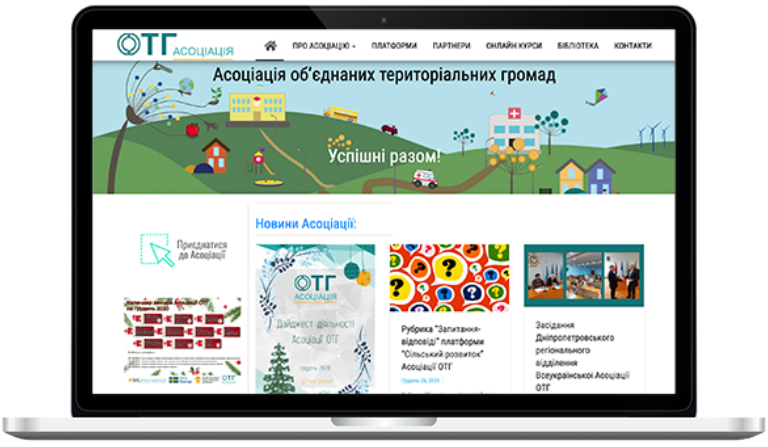
Діалог

Керівні принципи особливо виділяють важливість створення тривалих, структурованих та орієнтованих на результат процесів участі громадськості через громадські форуми, платформи, консультативні ради.

На відміну від консультацій щодо окремих рішень ОМС, такі форми фокусуються на довгострокових пріоритетах і завданнях, експертній оцінці та спільних інтересах ОМС та громадськості.

На відміну від переважної більшості громадських рад, які формуються також відповідно до Постанови КМУ № 996/2010 і чия діяльність не має регулярного чи спеціалізованого характеру, платформи і консультативні ради з питань місцевих бюджетів виявилися досить ефективними.

Наприклад, сайт Асоціації об'єднаних територіальних громад містить кілька таких платформ, зокрема, у сфері розробки і виконання понад 150 місцевих бюджетів (https://hromady.org/тематичні-та-секторальні-платформи/).



Активне залучення

Громадська участь, що виходить за межі доступу до інформації, консультацій та діалогу, базується на процесах активного залучення громад і цільових груп до розроблення проєктів конкретних рішень ОМС.

Основними інструментами є робочі групи чи комісії для спільної розроблення документів або стандартів. Зокрема, ст. 47 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що постійні комісії місцевих рад для вивчення питань і розроблення проєктів рішень можуть створювати підготовчі та робочі групи із залученням представників громадськості, науковців і спеціалістів.

Практичні інструменти активного залучення громадськості до бюджетного процесу в Україні ґрунтуються на розгалуженій національній нормативно-правовій базі та статутах громад і рішеннях органів місцевого самоврядування.

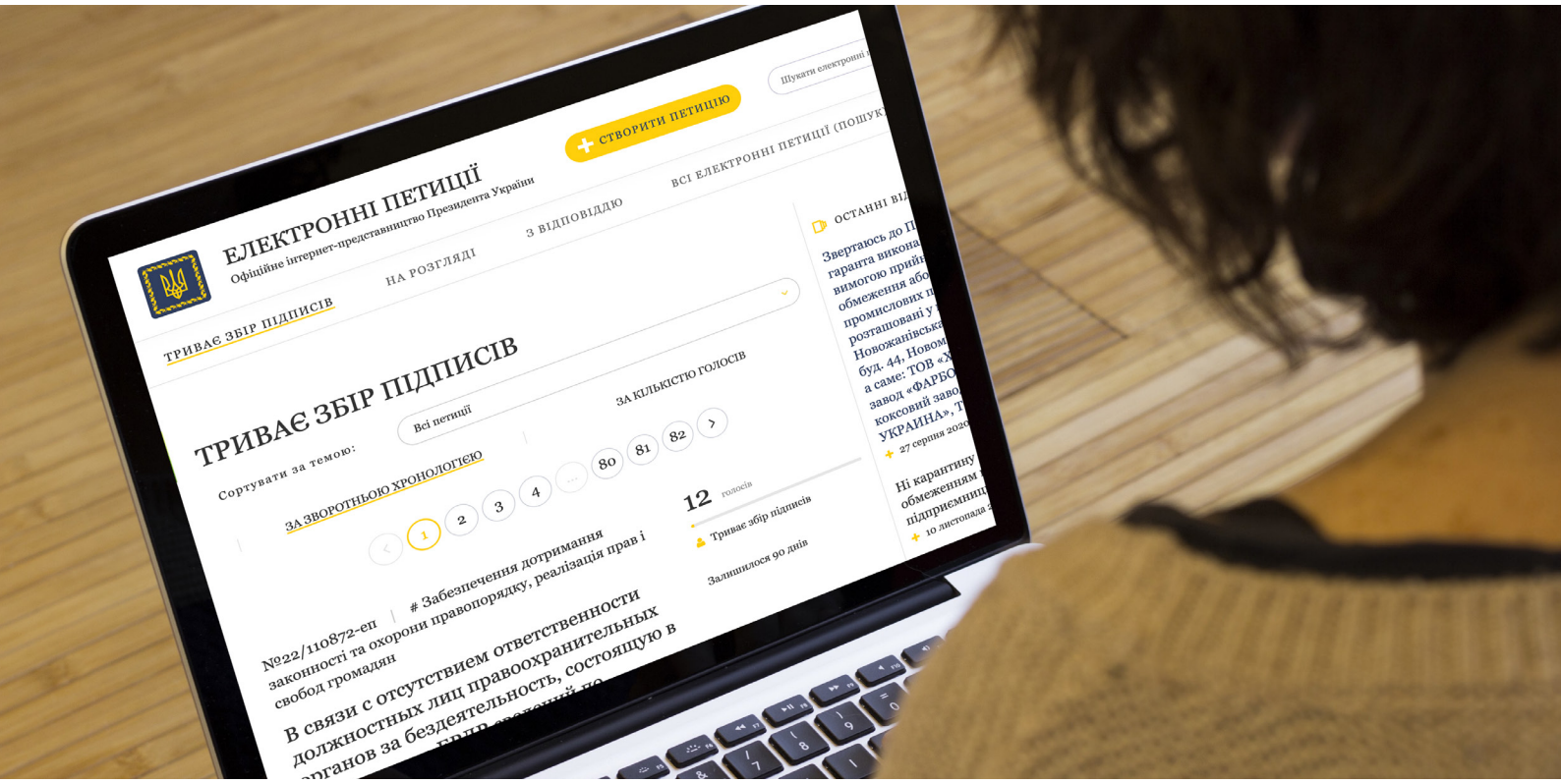
Електронні петиції

Формою колективного звернення громадян до органу місцевого самоврядування є електронна петиція через вебсайт такого органу або громадського об'єднання, яке збирає підписи (ст. 23-1 ЗУ «Про звернення громадян»).

Вимоги до числа підписів громадян і термінів збирання підписів мають визначати статути територіальних громад. Скасування дискримінаційних вимог щодо петицій можуть бути предметом громадської адвокації (наприклад, Львівська міська рада, за статутом, має розглянути електронні петиції, які впродовж 60 днів зібрали не менш як 500 підписів членів територіальної громади Львова, а у Дніпрі потрібно зібрати не менш ніж 3000 підписів).

Електронні петиції, які зібрали передбачену статутом громади кількість голосів, зокрема і щодо місцевих бюджетів, підлягають обов'язковому розгляду місцевою радою (ст. 46 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Про підтримання чи непідтримання електронної петиції має публічно оголосити голова відповідної місцевої ради.



[15] Див. український текст https://rm.coe.int/guidelines-on-civil-participation-in-political-decision-making/168076e135.

Громадські ініціативи

Ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає порядок реалізації прав членів громади на ініціювання розгляду місцевою радою будь-якого питання її відання як громадської ініціативи.

Ухвала місцевої ради або статут громади визначають порядок внесення громадських ініціатив. Важливими перевагами цього інструменту є обов'язковість розгляду належно поданої громадської ініціативи у відкритому засіданні місцевої ради та участь членів ініціативної групи у такому засіданні.

Треба пам'ятати, що місцеві ради в середині року проводять розгляд змін до місцевого бюджету, які можуть бути також предметом громадської ініціативи.

Наприклад, найкращі практики громадських ініціатив у сфері громадського правопорядку і безпеки у громадах систематизовані у посібнику «Безпека громади: пошук спільних рішень» (2018)[16] .

Громадські бюджети

З утіленням і фінансуванням громадських ініціатив тісно пов'язані так звані громадські бюджети[17] .

Згадані вище Методичні рекомендації щодо механізмів участі громадськості у бюджетному процесі на місцевому рівні визначають стандартизовані формати «громадського бюджету» та «бюджету участі» як інструментів прямої демократії. Участь представників громадськості можлива як під час розроблення положень про громадські бюджети і добору та експертизи поданих проєктів, так і для моніторингу реалізації проєктів, які дістали належну підтримку громад, та оцінювання успішності процесу громадського бюджету.

З 2016 року громадські бюджети застосовуються у переважній більшості міст обласного підпорядкування. Граничний розмір фінансування деяких проєктів може сягати 1 мільйона гривень і більше[18] .

Програми підтримки ОСББ

Місцеві ради в Україні мають позитивні практики підтримки ОСББ у межах довгострокових програм, які передбачають витрати на капітальний ремонт конструктивних елементів будинків, інформаційний і просвітній підтримок створення і діяльності ОСББ, залучення додаткового фінансування[19] .

Водночас, ефективна участь громадськості у розробленні таких програм дасть змогу уникнути таких поширених недоліків, як відсутність фінансування деяких заходів виконання програм чи показники результативності, не пов'язані з цілями програм.

Конкурси проєктів громадських організацій

Органи місцевого самоврядування можуть самостійно визначати пріоритети, терміни і порядок фінансування конкурсів проєктів громадських організацій та інших організацій громадянського суспільства з місцевих бюджетів. За умов активного залучення громадськості до розроблення і впровадження конкурсів, основними умовами їхньої ефективності є адекватний розмір фінансування окремих проєктів та запобігання конфлікту інтересів та іншим корупційним ризикам, що передбачено також Постановою КМУ № 1049 від 12.11.2011 р. (Порядок проведення конкурсу з визначення програм (проєктів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка).

---

[16] Посібник «Безпека громади: пошук спільних рішень», 2018. – Режим доступу: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/350/Bezpeka_Hromad.pdf.

[17] У різних джерелах можуть траплятися також такі терміни, як «бюджет участі» або «партисипативний бюджет», що є різними назвами одного процесу – виділення частини бюджету на потребу ініціативних громадян.

[18] Див., наприклад, https://gb.city.cv.ua.

[19] Див. https://www.vmr.gov.ua/Docs/CityCouncilDecisions/2019/%E2%84%962002%2001-11-2019.pdf

Прикладом місцевого регулювання фінансової підтримки проєктів за різноманітними напрямами, моніторингу їх реалізації та рейтингування організацій виконавців є рішення Сумської міської ради[20].

Для місцевих громадських організацій також можна використати структурований підхід до участі громадськості в забезпеченні доступу до правосуддя та громадського моніторингу судової влади[21].

Попри розвиток національної нормативно-правової бази, що регулює процес бюджетування, орієнтованого на результат, та засади громадської участі у бюджетному процесі в Україні все ще недостатньо поширеними залишаються відповідні практики планування бюджетів, орієнтованих на досягнення конкретної мети відповідно до встановлених пріоритетів. Упродовж останніх років в Україні стала відомою практика гендерно орієнтованого бюджетування, яка репрезентує управлінську технологію

вироблення цільових стратегій для забезпечення справедливого розподілу ресурсів у інтересах різних соціальних груп населення[22].

На місцевому рівні в Україні було здійснено низку ініціатив із гендерно орієнтованого бюджетування. Наприклад, відповідні ініціативи реалізувалися в нашій країні за підтримки ООН Жінки та Фонду імені Фрідріха Еберта. Так, у місті Житомир завдяки впровадженню гендерно орієнтованого бюджетування постали підліткові клуби за місцем проживання у тих районах, де раніше не було закладів позашкільної освіти. У місті Горішні Плавні Полтавської області гендерно орієнтоване бюджетування дало змогу втілити адресні практики надання медичної допомоги місцевим жителям.У межах гендерно орієнтованої бюджетної ініціативи експерти проаналізували бюджет м. Луцьк та наявні місцеві програми і дійшли висновку, що фінансування на подолання та зменшення ризиків йододефіциту просто немає. За результатами аналізу громадськість запропонувала заходи з розв'язання цієї проблеми. Громадські активісти вкупі з представниками органів влади Херсонщини та науковцями здійснили гендерний аналіз обласної програми репродуктивного здоров'я нації і з'ясували, наскільки програма враховує потреби жінок і чоловіків та як фінансово забезпечуються ці потреби[23].

Однак такі ініціативи мають дещо одиничний характер, оскільки вітчизняним органам місцевого самоврядування бракує знань та досвіду розбудови бюджетного процесу через призму потреб соціальних груп, серед іншого і в сферах громадської безпеки, доступу до правосуддя та соціальної згуртованості.

[20] Див. https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/350/Bezpeka_Hromad.pdf
[21] Див. https://dn.arbitr.gov.ua/userfiles/UROL_Guide_on_CPE_for_CSO_UKR_DRAFT_20_08_10_.pdf
[22] Васильєва Н. В., Гринчук Н. М., Дерун Т. М., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцевий бюджет і фінансове забезпечення об'єднаної територіальної громади: навч. посіб. / [Н. В. Васильєва, Н. М. Гринчук, Т. М. Дерун, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук] – К., 2017. – 119 с.
[23] Ґендерно-орієнтоване бюджетування в Україні: теорія і практика: Метод. посіб. – К.: ФОП Клименко, 2016. – 92 с.

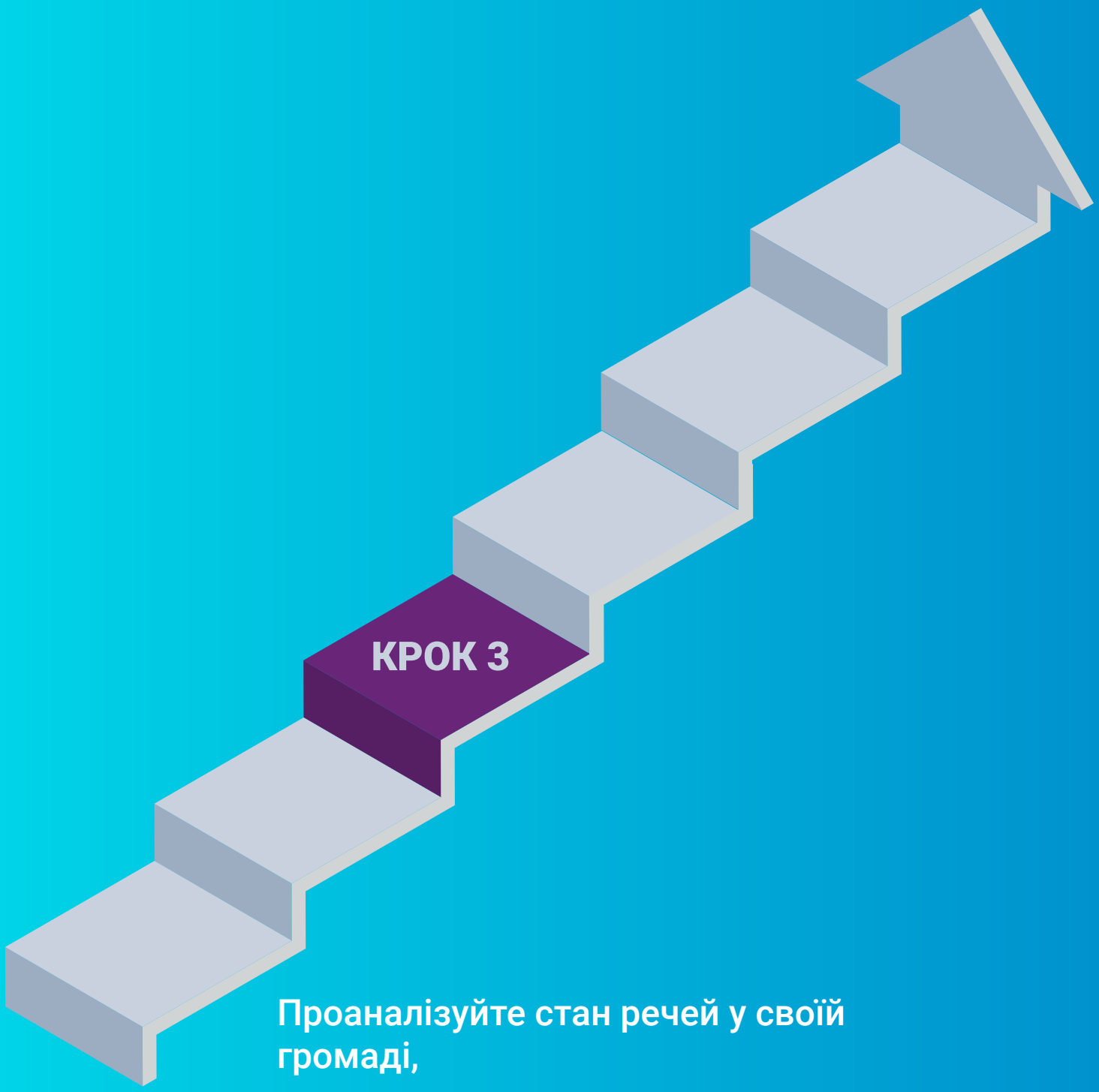
Наскрізний приклад активності громадян на різних етапах бюджетного циклу в громаді

Бюджетний цикл становить собою послідовність етапів, під час яких розробляється і виконується бюджет громади, а також звітування за використання цих коштів. Тому, на одному прикладі спробуємо змоделювати дії, які можна вчинити для досягнення мети лобіювання змін до політики з певного питання.

Наприклад, у нашому випадку, мета лобіювання – встановити впродовж року на перехресті вулиць А і Б два ліхтарі вуличного освітлення та відновити дорожню розмітку, зокрема пішохідного переходу для збільшення рівня безпеки жителів у мікрорайоні N.

Таблиця 3. Можливі дії на різних етапах бюджетного циклу в громаді:

Етап бюджетного циклу	Що робити	Яким має бути результат
Прогноз бюджету, липень-вересень	Подавати пропозицію, аргументовану та обґрунтовану, до фінансового органу місцевої ради.	Прийнята і зареєстрована пропозиція, у ваших руках другий примірник із позначкою місцевої ради про приймання (дата і підпис).
Складання проєкту бюджету, до жовтня включно	Подавати пропозицію через електронну петицію, через місцевого депутата, групу депутатів на ім'я голови ради. Занести цю пропозицію на засіданнях робочих груп із питань підготування бюджету, ініціювати самим створення такої групи, ініціювати проведення консультацій із громадськістю у вашому мікрорайоні і подати таку пропозицію.	Прийнята і зареєстрована пропозиція. Включена до проєкту бюджету і до цільової програми, наприклад, освітлення вулиць громади, поточного ремонту дорожньої інфраструктури чи програми соціально-економічного розвитку.
Обговорення, узгодження та ухвалення бюджету, до 25 грудня	Узяти участь у бюджетних слуханнях, громадських обговореннях, консультаціях, засіданнях бюджетної комісії місцевої ради, сесійному засіданні ради.	Проєкт рішень для виконкому і депутатів на сесію містить вашу пропозицію, бажано окремим рядком або у складі цільової програми чи комплексної програми. Письмова відповідь від місцевої ради про включення вашої пропозиції до проєкту бюджету та цільової(их) програм.
Виконання бюджету, змінювання бюджету, перший квартал бюджетного року	Повторне подання пропозиції, особливо важлива дата – це перший квартал бюджетного року, в цей період з'являється додаткове фінансування із залишків минулого року, отриманих дотацій та субвенцій з інших бюджетів. Участь у засіданні виконкому, бюджетної комісії, сесійному засіданні.	Проєкт ухвали про внесення змін до бюджету містить враховану пропозицію. Проєкт рішення про запровадження змін до цільової програми містить ураховану пропозицію (що буде зроблено і орієнтовна вартість).
Звітування про роботу ради і окремо про виконання бюджету	Запитання доповідачеві про проблемне питання, важливе для вас, яке досі не розв'язали в громаді. Фіксування відповіді, оприлюднення. Подання пропозиції, яку можна врахувати в наступному бюджетному періоді.	У протоколі зборів (слухань) враховано (зафіксовано) вашу пропозицію.



Проаналізуйте стан речей у своїй громаді,

або Як користуватися експресметодикою моніторингу місцевих бюджетів і програм з огляду на громадську безпеку, доступ до правосуддя та соціальну згуртованість

Цю Методику розроблено з можливістю здійснення самостійного оцінювання мешканцями, які працюють чи цікавляться питаннями громадської безпеки, соціальної згуртованості та доступу до правосуддя в громадах. Під час розроблення враховано вимоги чинного законодавства України до обов'язкових елементів у бюджетній політиці на місцевому рівні, так і необов'язкові, але важливі ініціативи, які вже є актуальними у суспільстві, але ще не прописані у законодавстві. Напрями оцінювання інтегровані з основними завданнями фінансової діяльності й адаптовані до базового рівня керування громадою.

Методика складається з двох частин: система питань, відповіді на які (у вигляді балів) заносять до анкети, та алгоритму дій щодо мережування або адвокаційної кампанії задля досягнення спільної мети.

Джерелами інформації для пошуку відповідей на запитання слугуватимуть:

- дані результатів перевірок Державної аудиторської служби України;
- звітність громади, доповіді про виконання бюджету, звіти голів громади;
- локальні нормативно-правові та інші акти;
- публікації на офіційних вебсторінках місцевих органів влади;
- анонси подій, публікації щодо висвітлення перебігу та результатів, що стосуються організування бюджетного процесу, на офіційних вебсайтах органів місцевого самоврядування, місцевих інформаційних ресурсах, соціальних мережах;
- за потреби – результати інтерв'ювання посадових осіб або відповідей на інформаційні запити.

Методика має обмеження, оскільки прямо не передбачає опитувань представників ОМС, розрахунку показників за методиками Мінфіну, вивчення матеріалів службових розслідувань тощо. Це радше експресдіагностика поточного стану справ для програмування дій громадськості, кооперації чи адвокатування заради змін з питань ефективного використання коштів на цілі громадської безпеки, соціальної згуртованості та доступу до правосуддя.

Складністю є і те, що поняття громадської безпеки, соціальної згуртованості, доступу до правосуддя не є відокремленими акцентами в бюджетних, регламентних документах, які зобов'язують органи місцевого самоврядування точно і однозначно діяти в бюджетному процесі. Бюджетний кодекс України, Накази Мінфіну та інші нормативно-правові акти регулюють загальні правила бюджетного процесу, задають зразки програм, критеріїв, якими і користуються ОМС, проте серед них немає окремо виписаних не те що законів, а навіть методичних рекомендацій стосовно поєднання питань громадської безпеки, соціальної згуртованості, доступу до правосуддя та бюджетних коштів у громадах. Тому кожна громада може дещо по-різному розуміти ці питання. Утім, використання запропонованих у Методиці блоків запитань та алгоритмів дій дасть певне уявлення про стан справ у громаді та можливість накреслити план дій з посилення акцентів із питань громадської безпеки.

Якщо у громаді є запит на проведення ширшого дослідження бюджетної прозорості як силами підготовлених членів громадянського суспільства, так і самими представниками ОМС, то це можна зробити за допомогою методик, зазначених у розділі "КРОК 6. Не зупиняйтеся на досягнутому, або Поглиблений екскурс у поточні методики моніторингу та оцінювання місцевих бюджетів для тих, хто хоче й далі виточувати свої громадянські компетенції". Ми радимо:

- Для оцінювання якості бюджетних програм: "Оцінка ефективності бюджетних програм за програмно-цільовим методом" Центру розвитку місцевого самоврядування на підставі Методики Мінфіну або/та "Методологія якості місцевих бюджетних програм" Володимира Тарная;
- Для оцінювання відкритості та прозорості всього бюджетного процесу: "Методологія оцінки прозорості місцевих бюджетів" фонду Східна Європа, АМУ, Партнерства «За прозорі місцеві бюджети» або/та посібник "Моделювання ефективної фінансової діяльності органів місцевого самоврядування ОТГ в умовах децентралізації: консолідований підхід", виданий у межах Програми ООН із відновлення та розбудови миру.

Для потреб цієї Методики використовується підхід, який здебільшого трапляється у таких методиках, а саме: формування опитувальника та відповіді на нього. Перелік питань з тих, що їх регулює чинне законодавство, перегукується із зазначеними вище методиками; новітні практики оцінювання наявності візуалізації бюджету, наявності окремого розділу про бюджет трапляються у комплексних методиках оцінювання бюджетної прозорості та моделювання ефективної фінансової діяльності. У запропонованій методиці не застосовується деталізація за критеріями вчасності оприлюднення інформації і (в деяких моментах) повноти інформації. Проте саме базова частина опитувальника побудована із найпоширеніших питань, відповідь на які дає уявлення про стан відкритості бюджету як такого взагалі. "Поглиблена" частина опитувальника побудована на основі припущень про ймовірні програми, які фінансуються з місцевого бюджету і можуть мати стосунок до тематики громадської безпеки, доступу до правосуддя та соціальної згуртованості. Проте цей список не є вичерпним, оскільки кожна громада може мати свої акценти щодо компонентів згаданих вище аспектів життя громади.

На відміну від багатьох інструментів, які передбачають інтерв'ю з посадовцями ОМС і застосування спеціальних фінансових знань під час аналізування отриманих документів, ця Методика призначена для пересічного громадського активіста з різною фаховою освітою, який умотивований отримати інформацію і зможе це зробити за допомогою моніторингу офіційного сайту громади, ЗМІ та написанню декількох інформаційних запитів за потреби. Підбиття підсумків з опитувальника не дасть повної відповіді на запитання про повне дотримання чи недотримання бюджетного законодавства в громаді, як це робиться, наприклад, у звітах Держаудитслужби, проте отримані дані свідчитимуть про тенденції та закономірності, які є в громаді стосовно до питань громадської безпеки, соціальної згуртованості та доступу до правосуддя.

Шкала запропонованої Методики оцінювання передбачає три варіанти відповіді: так – 2 бали; частково – 1 бал; ні – 0 балів у запитаннях про застосування тих чи тих процедур, інструментів і «так» – 2 бали чи «ні» – 0 балів у запитаннях про існування тих чи інших нормативно-правових актів, процедур.

Передбачаються три блоки запитань:

Блок 1. Бюджетний мінімум у громадській безпеці, або «Як?» з'ясовує, як відбувається бюджетний процес у громаді, чи використовується програмно-цільовий метод, які є бюджетні програми, що сприяють громадській безпеці, соціальній згуртованості та доступу до правосуддя.

Блок 2. Залучення громадян та соціальна згуртованість, або «З ким?» з'ясовує ступінь участі в бюджетному процесі та лояльності у фінансуванні потреб спільнот, громадських ініціатив.

Блок 3. Результативність бюджетного процесу, або «Наскільки ефективно?» з'ясовує, чи існує оцінка ступеню виконання запланованого і чи існує процес оптимізації та врахування результатів оцінювання у наступному циклі бюджетного планування.

Окрім змістового розподілу блоків опитувальника вони ще розбиті за критерієм: базовий чи поглиблений рівень. До питань базового рівня відкритості бюджету громади автори Посібника зараховують: 1.2, 1.3, 1.4, 1.11, 2.1, 2.2, 2.6, 2.13, 3.1, 3.2, 3.3, 3.5, 3.6. Загалом вони можуть дати щонайбільше 20 балів, отже, 20 балів із 20-ти за підсумком саме цих запитань – це досягнутий базовий рівень бюджетної прозорості та відкритості місцевого бюджету. Водночас, може бути й інша величина досягнутого результату. Це вимірюватиметься як 10 із 20 чи 15 із 20 і, відповідно, можна бачити ще потенціал до досягнення базового рівня.

Водночас, решта запитань, якщо вони дістануть найбільше балів за відповіді, підкріплені покликáннями на документи чи самими документами, набирають у підсумку 35 балів. Це питання поглибленого рівня відкритості та прозорості громади саме у напрямі громадської безпеки, соціальної згуртованості та доступу до правосуддя. 35 балів із 35 – це поглиблений рівень громади; всі показники менші за 35 – це ситуація, коли ще є до чого прагнути. Відповідно, насамкінець ми можете здобути 55 балів, які складаються з якоїсь частини базових речей, які мають бути присутні й це законодавчо визначено у будь-якому бюджетному процесі в громаді, та поглиблених речей, які матимуть вищі позиції там, де громада більше дбає про цей напрям.

Варто зазначити, що до кожного із Блоків питань можна додавати й інші, але мета запропонованої Методики – це не стільки вивчити наскрізь і докладно ситуацію із відкритістю бюджетного процесу, скільки побачити стан у розрізі "початкова стадія відкритості" чи "поглиблена стадія відкритості" (зокрема, в акцентах громадської безпеки). Цей опитувальник є зрозумілим у використанні і призначений для того, щоб умотивований представник громадянського суспільства міг здійснити цю експресдіагностику та напрацювати способи покращення ситуації в громаді за допомогою запропонованих алгоритмів створення партнерств чи адвокаційної кампанії (і як це продемонстровано у наскрізному прикладі у попередньому розділі). Вони описані як окремі КРОКИ в цьому Посібнику, а саме:

Алгоритм ефективної спільнодії для досягнення цілей громадської безпеки, доступу до правосуддя та соціальної згуртованості. Він передбачає якнайбільш допустиму покрокову дорожню карту спільних дій для планування і контролю за здійсненням витрат на потреби громадської безпеки, соціальної згуртованості та доступу до правосуддя. Проведений у межах експресдіагностики аналіз дасть відповідь на те, яких кроків у громаді немає, а рекомендації, відповідно, підкажуть, як їх здійснити, аби цей алгоритм працював у громаді ефективно.

Алгоритм суспільної адвокації. Він теж спирається на результати попередніх КРОКІВ, а саме результатів експресдіагностики та побудованого алгоритму співпраці. Суть цього алгоритму у пропонуванні додаткових можливостей для співпраці у разі, якщо попередній алгоритм має невеликий шанс на втілення через пасивність сторін, важливих для коаліції.

Таблиця 4.
Критерії експресдіагностики місцевих програм та бюджету громади

№ з. п.	Перелік критеріїв	Нормативно-правове забезпечення	Вагові коефіцієнти	Метод отримання інформації
1. Бюджетний мінімум у громадській безпеці				
1.1	Наявність на офіційному сайті громади окремого розділу, присвяченого місцевому бюджетові	Пропозиція від розробників, успішний досвід ОТГ	0 – немає розділу про бюджет; 1 – є окремий розділ про бюджет	Аналіз вебсайту ОМС
1.2	Наявність у громаді стратегії розвитку чи галузевої стратегії громадської безпеки	Пропозиція від розробників, успішний досвід ОТГ, Постанова КМУ від 11.11.2015 року № 932 «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів»	0 – відсутність стратегії; 1 – наявність стратегії; 2 – наявність і стратегії розвитку, і галузевої	Аналіз вебсайту ОМС
1.3	Наявність у громаді плану заходів із застосування гендерно орієнтованого бюджетування	Наказ Мінфіну від 02.01.2019 № 1, п. 4 Методичних рекомендацій	0 – плану немає; 1 – план є	Аналіз вебсайту ОМС, інформаційний запит
1.4	Проєкт бюджету разом із додатками, оприлюднений за 20 днів до його розгляду в сесійній залі	Наказ Мінфіну від 03.08.2018 № 668 ч. 1 ст. 76 БКУ ст. 15 ЗУ «Про доступ до публічної інформації»	0 – відсутність проєкту; 1 – часткове виконання (не всі додатки, оприлюднений, але не за 20 днів); 2 – проєкт рішення з усіма додатками завчасно за 20 днів оприлюднено (можна визначити дату оприлюднення) на сайті ОМС	
1.5	Наявність у розділі про бюджет переліку розпорядників бюджетних коштів із кодами ЄДРПОУ	Пропозиція від розробників, успішний досвід ОТГ	0 – даних на сайті немає; 1 – є дані на сайті, але не в розділі про бюджет; 2 – дані присутні у окремому розділі про бюджет	Аналіз вебсайту ОМС
1.6	Наявність у розділі про бюджет посилання на розпорядників бюджетних коштів на порталі E-Data	Пропозиція від розробників, успішний досвід ОТГ	0 – даних на сайті немає; 1 –дані на сайті є, але не в розділі про бюджет; 2 – дані присутні у окремому розділі про бюджет	Аналіз вебсайту ОМС

1.7	Наявність у розділі про бюджет рішення про бюджет на поточний рік	Пропозиція від розробників, успішний досвід ОТГ	0 – даних на сайті немає; 1 – дані на сайті є, але не в розділі про бюджет; 2 – дані присутні у окремому розділі про бюджет	Аналіз вебсайту ОМС
1.8	Наявність у розділі про бюджет рішень про запровадження змін до бюджету	Пропозиція від розробників, успішний досвід ОТГ	0 – даних на сайті немає; 1 – дані на сайті є, але не в розділі про бюджет; 2 – дані присутні у окремому розділі про бюджет	Аналіз вебсайту ОМС
1.9	Наявність у розділі про бюджет цільових бюджетних програм, які стосуються громадської безпеки (ремонт доріг, ремонт житлового фонду, камери відеоспостереження, поводження із безпритульними тваринами, забезпечення шкільними автобусами, якості питної води тощо)	Пропозиція від розробників, успішний досвід ОТГ	0 – даних на сайті немає; 1 – дані на сайті є, але не в розділі про бюджет; 2 – дані присутні у окремому розділі про бюджет	Аналіз вебсайту ОМС
1.10	Відповідність цільових програм громадської безпеки програмі соціально-економічного розвитку, стратегії розвитку громади	Пропозиція від розробників, успішний досвід ОТГ	0 – цільові програми не корелюються із програмою соцекономрозвитку та/чи стратегією; 1 – частково корелюються; 2 – корелюються	Аналіз вебсайту ОМС, аналізування програм, стратегії
1.11	Наявність інформації про комунальні підприємства згідно з вимогами ст. 78 Господарського кодексу України	ст. 78 Господарського кодексу України	0 – інформації про КП на сайті немає; 1 – присутня часткова інформація; 2 – присутня повна інформація згідно з вимогами	Аналіз вебсайту ОМС
1.12	Наявність новин на сайті громади про здійснені закупівлі, виконані роботи на потреби громадської безпеки, доступу до правосуддя, соціальної згуртованості із вказанням обсягу закупівель, робіт, підрядників, суми використаних коштів та їх джерела	Пропозиція від розробників, успішний досвід ОТГ	0 – новин немає; 1 – новини є, проте не містять інформації про суми, підрядників, результати роботи; 2 – новини містять інформацію про відповідність програмі, суми бюджетних витрат, виконавців	Аналіз вебсайту ОМС, ЗМІ

1.13	Наявність у розділі про бюджет цільових бюджетних програм, які стосуються доступу до правосуддя (ремонт інфраструктури, приміщень, забезпечення оргтехнікою тощо суб'єктів, які працюють на території громади і забезпечують юридичну допомогу чи правосуддя)	Пропозиція від розробників	0 – даних на сайті немає; 1 – дані на сайті є, але не в розділі про бюджет; 2 – дані присутні у окремому розділі про бюджет	Аналіз вебсайту ОМС
1.14	Наявність субвенцій іншим бюджетам на забезпечення потреб громадської безпеки, соціальної згуртованості, доступу до правосуддя в досліджуваній громаді	Пропозиція від розробників	0 – немає; 1 – наявні	Аналіз вебсайту ОМС, бюджетної документації, інформаційний запит
2. Залучення громадян та соціальна згуртованість				
2.1	Наявність нормативно-правових актів, які встановлюють процедури консультацій із громадськістю (обговорення, слухання, консультації) щодо проєктів бюджетних рішень, цільових програм.	Ч. 1 ст. 7 БКУ	0 – немає; 1 – наявні; 2 – наявні та застосовуються	Аналіз вебсайту ОМС, інформаційні запити, огляд ЗМІ, соцмереж
2.2	Наявність робочих груп, до яких входять представники різних зацікавлених сторін для ухвалення рішень щодо бюджету, бюджетних цільових програм з питань громадської безпеки (апарат ради, депутати, експерти, громадськість, бізнес)	Ч. 1 ст. 7 БКУ	0 – немає; 1 – наявні; 2 – наявні та застосовуються	Аналіз вебсайту ОМС, інформаційні запити
2.3	Наявність у громаді інструменту бюджету участі (громадського бюджету)	Пропозиція від розробників, успішний досвід ОТГ	0 – немає; 1 – Положення про ГБ є, але ще не застосовується; 2 – Положення є, і його застосовують	Аналіз вебсайту ОМС, інформаційні запити
2.4	Наявність у громаді візуалізованого бюджету для громадян (брошура, презентація, відео про основні бюджетні плани на поточний рік)	Пропозиція від розробників, успішний досвід ОТГ	0 – немає; 1 – є	Аналіз вебсайту ОМС, інформаційні запити
2.5	Наявність у громаді інструментів збирання коментарів, пропозицій, петицій до місцевого бюджету, цільових програм	Пропозиція від розробників, успішний досвід ОТГ	0 – немає жодного інструменту; 1 – інструменти збирання пропозицій є; 2 – є інструменти збирання пропозицій та інтерактивного зворотного зв'язку	Аналіз вебсайту ОМС, інформаційні запити

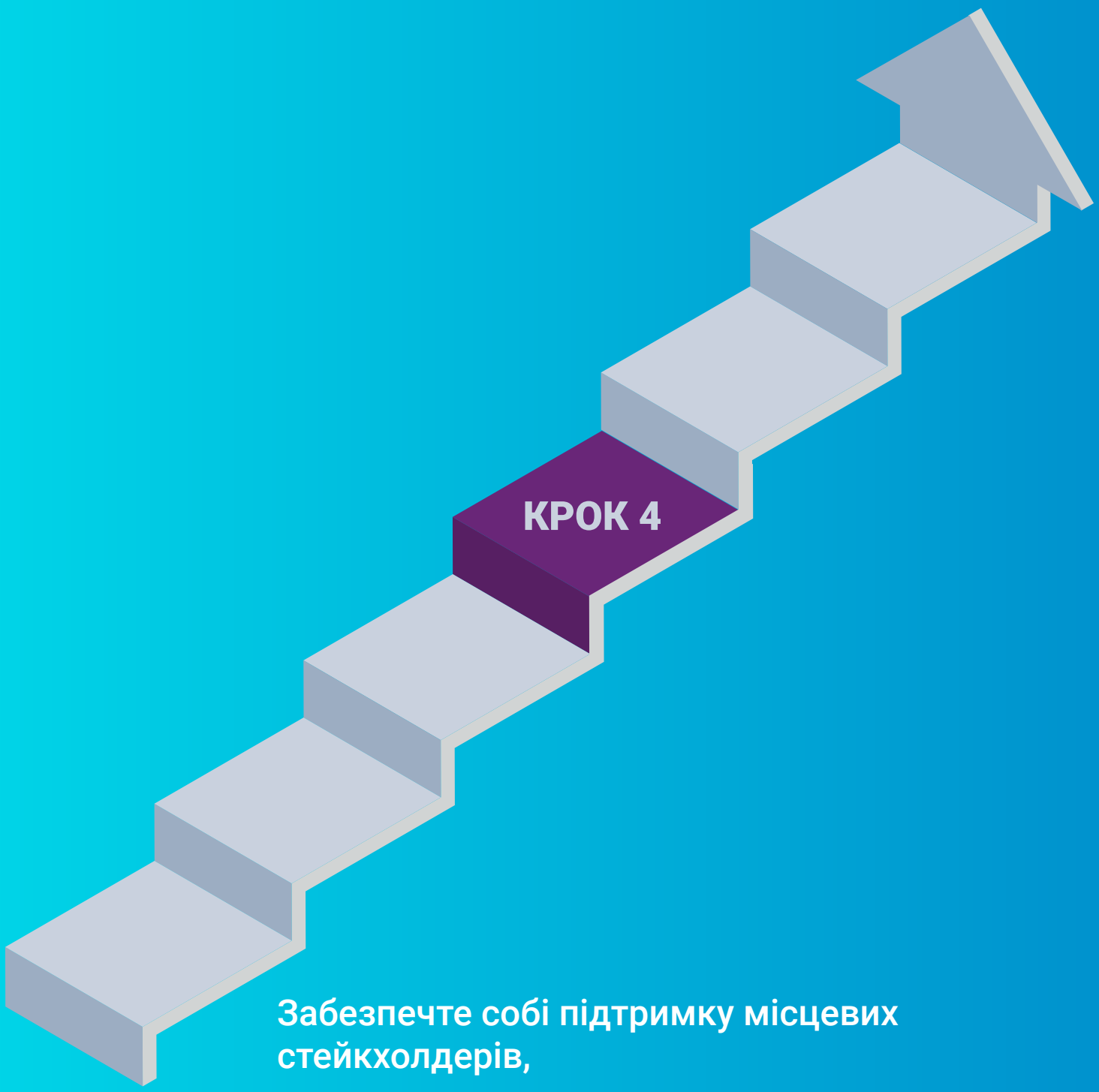
2.6	Наявність затвердженого ОМС нормативно-правового акту, який передбачає впровадження системи внутрішнього контролю	Ч. 3, ст. 26 БКУ, п. 42, ч. 1, ст. 2 БКУ	0 – немає; 1 – є	Аналіз вебсайту ОМС, інформаційні запити
2.7	Наявність затвердженої програми підтримання громадських організацій	Пропозиція від розробників, успішний досвід ОТГ	0 – немає; 1 – наявна	Аналіз вебсайту ОМС, інформаційні запити
2.8	Наявність затвердженої програми підтримання ОСББ	Пропозиція від розробників, успішний досвід ОТГ	0 – немає; 1 – наявна	Аналіз вебсайту ОМС, інформаційні запити
2.9	Наявність затвердженої програми підтримання громадських ініціатив (конкурсу грантів тощо)	Пропозиція від розробників, успішний досвід ОТГ	0 – немає; 1 – наявна	Аналіз вебсайту ОМС, інформаційні запити
2.10	Наявність затвердженої програми підтримання ВПО, ветеранів АТО, ООС	Пропозиція від розробників, успішний досвід ОТГ	0 – немає; 1 – наявна	Аналіз вебсайту ОМС, інформаційні запити
2.11	Залученість до бюджетного процесу робочих груп із громадської безпеки та соціальної згуртованості	Пропозиція від розробників, успішний досвід ОТГ, Постанова КМУ від 03.11.2010 № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», яка затверджує Порядок проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики	0 – немає; 1 – наявна	Аналіз вебсайту ОМС, інформаційні запити
2.12	Наявність інформації про організування спільних заходів влади і громади, реалізацію громадських ініціатив зі співучастю влади з питань громадської безпеки	Пропозиція від розробників, успішний досвід ОТГ, Постанова КМУ від 4.01.2002 р. № 3 «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади»	0 – немає; 1 – наявна	Аналіз вебсайту ОМС, ЗМІ, соцмереж
2.13	Наявність Статуту громади	п. 11 Постанови КМУ від 29.08.2002 р. № 1302 «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади»	0 – немає; 1 – наявна	Аналіз вебсайту ОМС, інформаційний запит
2.14	Наявність Антикорупційної програми громади	П. 11 Постанови КМУ від 29.08.2002 р. № 1302 «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади»	0 – немає; 1 – наявна	Аналіз вебсайту ОМС, інформаційний запит

3. Результативність бюджетного процесу				
3.1	Наявність оприлюднених квартальних та річного звітів про виконання бюджету в повному обсязі з усіма додатками за попередній рік	Ст. 28 БКУ	0 – не оприлюднено; 1 – оприлюднено	Аналіз вебсайту ОМС, інформаційні запити
3.2	Наявність оприлюднених звітів про виконання паспортів бюджетних програм за попередній рік	Ст. 28 БКУ	0 – не оприлюднено; 1 – оприлюднено	Аналіз вебсайту ОМС, інформаційні запити
3.3	Наявність оприлюдненого звіту про виконання програми соціально-економічного розвитку громади за минулий рік	Ст. 28 БКУ	0 – не оприлюднено; 1 – оприлюднено	Аналіз вебсайту ОМС, інформаційні запити
3.4	Наявність оприлюднених звітів про оцінювання ефективності виконання місцевих цільових програм із питань громадської безпеки, соціальної згуртованості та доступу до правосуддя	Пропозиція від розробників, п. 11 Постанови КМУ від 29.08.2002 р. № 1302 «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади», Основні засади здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів, затверджені постановою КМУ від 12 грудня 2018 року № 1062	0 – не оприлюднено; 1 – оприлюднено	Аналіз вебсайту ОМС, інформаційні запити
3.5	Наявність звітів голови громади про діяльність ОМС	Ч. 6 ст. 42 ЗУ від 21.05.97 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні»	0 – немає; 1 – є на сайті; 2 – є на сайті, проводився публічно, є інформація про питання громадської безпеки та соціальної згуртованості	Аналіз вебсайту ОМС, інформаційні запити, моніторинг ЗМІ, соцмереж
3.6	Наявність звітів депутатів місцевої ради про виконання своїх обов'язків	ЗУ від 11.07.02 р. № 93-IV «Про статус депутатів місцевих рад»	0 – немає; 1 – є на сайті ОМС, у ЗМІ чи в соцмережах понад половини депутатів ОМС; 2 – є оприлюднений, проводився публічно, є інформація про питання громадської безпеки та соціальної згуртованості більш ніж половини депутатів ОМС	Аналіз вебсайту ОМС, інформаційні запити, моніторинг ЗМІ, соцмереж
3.7	Наявність на сайті ОМС висновків органів контролю, громадських експертиз щодо ефективності планування та використання бюджетних коштів	Пропозиція від розробників, успішний досвід ОТГ	0 – публічно відсутні; 1 – оприлюднені результати держаудиту; 2 – оприлюднені результати і аудиту, і громадських експертиз	Аналіз вебсайту ОМС, моніторинг ЗМІ, соцмереж, запит до Держаудитслужби
3.8	Наявність авторизації (ідентифікації) та підтвердження рішень і дій посадових осіб ОМС завдяки отриманню дозволу відповідальних осіб на виконання операцій через процедуру візування, погодження та затвердження	Пропозиція від розробників, успішний досвід ОТГ	0 – немає; 1 – присутня, але лише на внутрішній документації; 2 – присутня, публічна, зокрема під час готування проєктів ухвал ради	Опитування депутатів ради, отримувачів відповідей від ОМС, інформаційний запит

Таблиця 5.
Підсумкова таблиця експресдіагностики місцевих програм та бюджету громади

№ з. п.	Назва розділу оцінювання	Найбільша кількість балів
1	Бюджетний мінімум у громадській безпеці	14 запитань, щонайменше 0, щонайбільше 25 балів
2	Залучення громадян та соціальна згуртованість	14 запитань, щонайменше 0, щонайбільше 18 балів
3	Результативність бюджетного процесу	8 запитань, щонайменше 0, щонайбільше 12 балів
	Підсумок	36 запитання, щонайбільше 55 балів

Запропонована Методика передбачає визначення на основі здобутих балів рівнів відкритості та прозорості програм та місцевих бюджетів за питаннями базового рівня, переліченими вище, та з огляду на безпеку громади, доступ до правосуддя та соціальну згуртованість, а також показник поглибленого рівня за рештою питань. Здобуті бали дають уявлення про стан речей і слугують джерелом для рекомендацій щодо їх змінення, зокрема в межах індивідуальної, партнерської чи адвокаційної діяльності.



Забезпечте собі підтримку місцевих стейкхолдерів,

або Як побудувати ефективні партнерства для ефективної участі у бюджетному процесі мешканців громади, експертів та органів влади з огляду на громадську безпеку, доступ до правосуддя та соціальну згуртованість

Об'єднані територіальні громади, крім зростання власних фінансових можливостей, у результаті децентралізації мають ще й інші інструменти забезпечення соціально-економічного розвитку[24]. Зокрема, для досягнення цілей безпеки громади, посилення доступу до правосуддя та соціальної згуртованості постає все більше можливостей для розбудови партнерств.

Партнерство – рівень взаємодії, коли орган виконавчої влади та громадськість через свої об'єднання здійснюють взаємний обмін різноманітними ресурсами (наприклад, залучення громадських об'єднань до надання певного виду послуг на замовлення органів виконавчої влади, надання громадськими об'єднаннями допомоги в підготуванні та проведенні заходів органами виконавчої влади, надання органами виконавчої влади грантів на впровадження ініціатив громадськості тощо)[25].

Згідно з результатами опитування, що його провів Національний інститут стратегічних досліджень, з питань взаємодії ОМС та громадськості помітний певний поступ. Так, наприклад, 99,1 % експертів зазначили, що думка громадян враховується (постійно враховується – 23,6 %, досить часто враховується – 54,7 %, враховується, але дуже рідко – 20,9 %). Жоден із опитаних експертів не заявляв, що думка громадян не враховується. Також більшість експертів (87,4 %) наголосили, що представники місцевої влади дослухаються до думки громадян. 83,0 % експертів не погоджуються з думкою, що в їхньому місті інтереси представників місцевої влади важливіші за інтереси більшості населення[26].

Однак за даними аналітичної записки "Напрями активізації участі громадськості у місцевому самоврядуванні в містах України"[27], основні проблеми участі громадськості в бюджетному процесі зводяться до:

- **Невпевненості громадськості у власних силах.** Рівень свого впливу на процеси ухвалювання рішень на місцевому рівні респонденти оцінили не надто високо: 0,9 % усіх опитаних зазначили, що мають значний вплив, 6,4 % – мають певний вплив, 19,7 % – мають незначний вплив, а 68,3 % вважають, що взагалі не впливають. Пересічно їхня оцінка становила 1,5 за 4-бальною шкалою. Експерти оцінили можливості впливу громадян на процеси ухвалення рішень на місцевому рівні в середньому на 2,1 за 4-бальною шкалою. У обох випадках цей показник, звісно, є загрозливо низьким.

- **Недооцінення громадських об'єднань у бюджетотворенні.** Участь громадян у різноманітних громадських об'єднаннях, де вони обговорюють і розв'язують важливі проблеми громади, не завжди супроводжується впевненістю у власних силах для можливості впливати на місцеву політику. Зокрема, стверджувальну відповідь на запитання «Чи маєте Ви можливість впливати на рішення влади?» дали 33,4 % респондентів-членів ОСББ, 33,3 % респондентів-членів громадських рад, 27,3 % респондентів-членів політичних партій, 25 % респондентів-членів громадських організацій, 18,2 % респондентів-членів вуличних комітетів.

- **Ігнорування думки людей під час ухвалювання рішень стосовно до бюджету.** Невпевненість населення у результативності власних дій і можливостях впливати на процеси ухвалення рішень на місцевому

[24] Балдич Н., Гнидюк Н., Цезарій Т. Дослідження навчальних потреб представників органів місцевого самоврядування України: Аналітичний звіт. – Рада Європи. 2019. – 122 с.
[25] Збірник звітів за результатами оцінки діяльності органів виконавчої влади за напрямком «взаємодія з громадськістю»: Збірка / Упоряд.: Любов Паливода – К.: [БФ "Творчий центр ТЦК"], 2018. – 72 с.
[26] Напрями активізації участі громадськості у місцевому самоврядуванні в містах України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2015-05/gromadsk.pdf
[27] Напрями активізації участі громадськості у місцевому самоврядуванні в містах України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2015-05/gromadsk.pdf

рівні пов'язана з тим, що громадяни вважають, буцімто органи місцевого самоврядування мало враховують їхню думку. Лише 16,2 % опитаних громадян сказали, що їхню думку місцева влада врахує під час ухвалення рішень. 26,8 % опитаних громадян відповіли, що їхню думку місцева влада зовсім не врахує, і 26,6 % – що, найпевніше, не врахує (разом – 53,2 % усіх респондентів). Водночас переважна частина цієї групи песимістично налаштованих громадян (68,0 %) вважає, що в їхньому місті інтереси представників місцевої влади важливіші за інтереси більшості населення, і що представники місцевої влади не дослухаються до думки громадян (69,7 %).

- **Неналежної якості інформування населення про бюджет.** Згідно з офіційними статистичними даними, частка охоплення населення місцевою газетою в усіх містах пересічно становить 4,3 %. Місцеве радіо і телебачення як засоби інформування про діяльність органів місцевого самоврядування поширені більше в містах обласного значення, ніж у містах-облцентрах.
- **Пасивності громадян у пошуку інформації про діяльність органів місцевого самоврядування.** Так, Закон України «Про місцеве самоврядування» у п. 1 статті 59 вказує, що рада в межах своїх повноважень ухвалює нормативні та інші акти у формі рішень. Пункт 5 статті 59 визначає, що ухвали ради нормативно-правового характеру набирають чинності від дня їх офіційного оприлюднення, якщо рада не встановлює пізніший термін заведення цих постанов у життя. Проте чинний закон ніяк не регламентує, впродовж яких термінів та в який спосіб ці ухвали треба оприлюднити.
- **Недостатньо ефективного використання інструментів і методів співпраці місцевої влади з територіальною громадою.** Особливу вагу має таке джерело, як отримання інформації від родичів, колег, знайомих; ним активніше користуються ті, хто не погоджується з тезами про належну якість інформування[28].

Для подолання наведених проблем важливо застосовувати інноваційні форми самоорганізації населення, що дасть змогу поєднати:

з боку мешканців громади – визначення нагальних та дійсно актуальних проблем безпеки громади, доступу до правосуддя та соціальної згуртованості;

з боку експертів – розроблення методології для майбутніх досліджень, розроблення прогнозів та асистування під час визначення планових заходів визначеного напряму;

з боку органів влади – нормативне регулювання та узгодження ініціатив, націлених на безпеку громади, доступ до правосуддя та соціальну згуртованість.

[28] Напрями активізації участі громадськості у місцевому самоврядуванні в містах України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2015-05/gromadsk.pdf

В Україні органи самоорганізації населення є представницькими органами, які створює частина жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста. ОСН є будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети. Їхню діяльність регулює Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001 р. № 2625-III. ОСН постають із ініціативи зборів (конференції) жителів та надання дозволу на створення відповідною місцевою радою. ОСН виконують власні (зачислені законом до відання цього органу) та делеговані повноваження. Серед власних повноважень ОСН найвагомішими є такі: реєстрування за віком, місцем роботи чи навчання громадян, які мешкають у межах території діяльності ОСН; представлення інтересів жителів відповідної території у місцевій раді та її виконавчих органах; подання пропозиції до проєктів місцевих програм і місцевих бюджетів; здійснення контролю за якістю наданих громадянам житлово-комунальних послуг; залучення населення до участі у проведенні робіт із упорядкування, озеленення, обладнання дитячих і спортивних майданчиків і т. ін. Щодо делегованих повноважень ОСН, то ними може бути частина повноважень сільської, селищної, міської, районної у місті ради, делегована нею цьому органові з одночасним передаванням йому відповідних коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів.

Є низка форм участі громадськості у бюджетному процесі:[29]

Форми	Характеристика
Громадські слухання	Можуть проводитися з будь-яких питань, що належать до місцевої юрисдикції, включно з бюджетними питаннями
Дорадчий комітет	Виконує консультативну роль при місцевих органах виконавчої влади та зазвичай керується регламентом місцевої ради
Громадська комісія	Створюється на коротший проміжок часу, ніж дорадчий комітет, як правило, для надання місцевим радам допомоги під час розглядання певних питань.
Загальні збори громадян	Можуть висувати рекомендації для місцевих органів щодо розв'язання певних питань у межах їхньої компетенції
Місцеві ініціативи	Право членів громади ініціювати закриті та відкриті обговорення будь-якого питання в межах компетенції місцевих органів на засіданнях місцевої ради

Зокрема, громадські слухання, дорадчий комітет та громадська комісія мають потенціал для впливу на доступ до правосуддя жителів громади. Загальні збори громадян можуть працювати ефективно за умови достатньої згуртованості громади, вміння донести свою думку та здатності впливати на ухвалювання рішення, слугують своєрідним індикатором ефективності співпраці в громаді. Місцеві ініціативи можна використати як для розв'язання проблем, притаманних для усіх жителів громади, так і для їх окремих категорій.

[29] Напрями активізації участі громадськості у місцевому самоврядуванні в містах України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2015-05/gromadsk.pdf

Застосування форм участі громадськості у бюджетному процесі може відбуватися на різних його стадіях[30]:

Стадія бюджетного процесу	Можливі застосовні форми участі
Складання проєкту бюджету	Фокус-групи; дискусії за круглим столом: робочі групи й консультативні комітети; громадські слухання; загальні збори громадян; опитування громадської думки; участь у сесіях ради та засіданнях комітетів
Ухвалення бюджету	Громадські наглядові та моніторингові комітети або ради; опитування громадської думки; участь громадян у комітетах
Виконання бюджету	Одержання громадськими організаціями субпідрядів на виконання програм або надання послуг; самомобілізування і самоорганізації населення
Розгляд звіту про виконання бюджету	Проведення обговорень та фокус-груп; дискусії за круглим столом; опитування громадської думки; публічні слухання щодо бюджету; участь у сесіях ради та засіданнях комітетів

Створення партнерств між громадськістю та ОМС є досить багатогранним процесом, однак містить такі кроки:

01 ініціювання партнерства;

02 організаційні та управлінські заходи;

03 донесення ідеї до потенційного партнера;

04 обговорення та бесіди на тематику проблеми;

05 вживання заходів для розв’язання проблеми;

06 оцінювання результативності заходів;

07 підсумки щодо співпраці.

[30] Напрями активізації участі громадськості у місцевому самоврядуванні в містах України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2015-05/gromadsk.pdf

Успіх сталого партнерства між громадськістю та ОМС залежить від низки чинників, зокрема, для забезпечення сталості та результативності цих партнерських відносин варто враховувати такі:

- можливості звітування ОМС перед громадськістю, партнерами й донорами про результати діяльності;
- здатність мислити стратегічно (наявність профілю та стратегії розвитку громади);
- наявність ресурсів (насамперед – людських), готовність робити власний внесок;
- високий рівень моральності (дотримання етичних норм між учасниками партнерств);
- уміння прислухатися до порад і знаходити спільне рішення тощо.

Якісне, прогресивне партнерство будується на зацікавленості кожної зі сторін у результаті спільної діяльності. Однак чи не найбільшим його досягненням є формування нової моделі громадянського суспільства, здатного активізуватися навколо розв'язання актуальних проблем.

[30] Напрями активізації участі громадськості у місцевому самоврядуванні в містах України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2015-05/gromadsk.pdf

Розробіть та впровадьте адвокаційну кампанію,

або Що потрібно зробити, щоби пропозиції громади врахували під час формування статей місцевого бюджету, пов’язаних із громадською безпекою, доступом до правосуддя та соціальною згуртованістю

Результати оцінювання планування і використання коштів на потреби громадської безпеки, соціальної згуртованості та доступу до правосуддя інколи виявляються нижчими, ніж цього очікували найбільш зацікавлені у цьому учасники процесу. Тоді постає потреба побудови ефективних партнерств. Підхід до побудови ефективних партнерств описано у попередньому розділі. Передбачається, що члени цього партнерства на добровільній та вмотивованій основі свідомо намагаються розв'язати спільно визначені питання. Це, зрештою, має призвести до покращення ситуації з бюджетного погляду та у вимірюваній площині. Однак, якщо механізм партнерства дає збій, варто застосовувати адвокацію.

Є три основні способи бюджетної адвокації:

- **Змінення політики:** створення нових рішень ОМС, нових бюджетних, цільових програм чи заходів або модифікації наявних рішень і програм тощо.
- **Змінення системи ухвалення рішень:** від системи ухвалювання вимагається прозорість та відкритий доступ до інформації, забезпечення можливості для залучення громадськості і чіткий моніторинг за тим, як бюджетні кошти та цільові програми впроваджуються.
- **Розширення можливостей партисипації** (залучення мешканців громади): ефективна адвокація також охоплює розширення прав і можливостей людей, чиї життя перебувають під впливом рішень місцевої влади, аби зрозуміти пов'язані питання та дістати змогу вжити заходів від власного імені, зі своєї ініціативи. Це особливо важливо за умови відсутності напрацьованої практики створення та застосування таких рішень (наприклад, програми підтримання соціальних ініціатив в громаді).

З огляду на наведені вище характеристики елементів адвокації та перспективи їх інтеграції, можна стверджувати, що адвокація має неабиякий вплив на те, що роблять місцеві органи влади і, своєю чергою, на життя людей.

Постає питання щодо доцільності застосування саме бюджетної адвокації. Причиною застосування бюджетної адвокації є те, що підтримка громадської безпеки, соціальної згуртованості та доступу до правосуддя лежить на перехресті роботи місцевих органів влади, органів охорони правопорядку та самоорганізації населення. Крім того, багато проблем і завдань, з якими стикаються громади в цій сфері, безпосередньо залежать від бюджетного процесу місцевої влади.

Бюджетна адвокація є найбільш ефективною, коли поєднує в собі два ключові елементи. Перший – аналіз бюджету, здатність збирати бюджетну інформацію, обробляти її та пояснювати її наслідки в зрозумілий і переконливий спосіб. Другим елементом є стратегічна адвокація – здатність отриману інформацію використати і мобілізувати громадськість, встановити контакт із місцевими політиками та іншими зацікавленими сторонами.

Бюджетна адвокація є «адвокацією, що спирається на аргументи», тобто залежить від знання певних видів інформації, від форми подання цієї інформації, яка має бути зрозумілою для місцевих депутатів, громадськості, засобів масової інформації та інших ключових дійових осіб у процесі ухвалювання рішень.

Зміни в політиці та системах через застосування бюджетної адвокації.

Бюджетна адвокація прагне не тільки досягти конкретних політичних цілей, як-от виділення додаткових коштів на потреби громадської безпеки, а також зміцнити фінансові процеси, механізми та інститути. Цей підхід ґрунтується на розумінні того, що задоволення потреб людей полягає не тільки у виділенні потрібних коштів, а й у забезпеченні їх ефективних та підзвітних витрат. Тобто, налагодивши одноразово процес на користь зацікавлених осіб і отримавши згоду більшості, надалі досить буде лише спостерігати за сталістю цього процесу.

Надання додаткових можливостей мешканцям громади.

Адвокація дає громадянам змогу брати активну участь у процесі ухвалення рішень і безпосередньо впливати на своє життя. Це особливо актуально для верств населення, для яких доступ до цих процесів був зазвичай закритим, або потреби яких не були відомі тим, хто ухвалює рішення. Бюджетна адвокація переконує в тому, що участь громадськості у формуванні та використанні бюджету може збільшити порозуміння в громаді та покращити результати, посилити стійкість рішень завдяки наданню повнішої інформації про потреби громадськості та різних соціальних верств населення, а також зворотного зв'язку.

У чому полягає конструктивна адвокація?

Вище наведено аргументи, що ефективна бюджетна адвокація залежить від аналізу інформації. Це означає, що оборонцям громадських інтересів не варто в своїй діяльності спиратися на теорії чи гіпотези. Натомість, варто вживати заходів, оперуючи конкретними цифрами, запитами соціальних груп на зміни, підтвердженими публічними заявами, результатами опитувань тощо.

На практиці **бюджетна адвокація охоплює три важливі питання:**

1. Що вам потрібно знати для розуміння цілісності проблематики цього питання?
2. Як ви можете дізнатися цю інформацію?

Саме тут оборонці громадських інтересів мають застосовувати свої знання про бюджетні процеси і способи (формальні чи неформальні) отримання інформації. У нашому випадку Методика експресдіагностики бюджету і програм, представлена в цьому Посібнику, надає відповіді, які, своєю чергою, дають уявлення про глибину проблематики. Іншим джерелом інформації є власний досвід громадських активістів, відповіді на інформаційні запити представників цільової зацікавленої у змінах групи (певних мешканців).

3. Як ви аналізуєте та роз'яснюєте цю інформацію, щойно отримуєте її?

Аналіз бюджетної інформації є цінним тоді, коли є зрозумілим для тієї авдиторії, що її ви прагнете навчати та на яку плануєте впливати. Бюджетна політика містить інформацію, фактичні дані, дискусії щодо обмежень, компромісів та наслідків. Оборонці громадських інтересів мусять бути компетентними у цих термінах та не ухилятися від тих аспектів, які є політично та технічно складними. До того всього, громадським активістам варто підпирати свої аргументи фактами, зібраними в результаті аналізування бюджетної інформації, та вміти презентувати цей комплекс інформації зрозумілою і переконливою мовою.

Наприклад, пояснюючи потребу створення програми підтримання громадських ініціатив, конкурсу мінігрантів таких ініціатив тощо, можна провести опитування, анкетування задля визначення числа наявних та потенційних ініціатив; з'ясувати, яка частина коштів у вигляді міжнародної технічної допомоги надходить до ОМС і яка їх частина використовується спільно з громадськістю. Допоможе також статистична інформація про число наявних неурядових організацій, ініціативних груп на території громади, досвід сусідніх ОТГ. Здобута інформація додає ті аргументи, які можна використовувати для конкретного кейсу.

Через потребу компромісу в бюджетній сфері важливо розглядати альтернативи. Адже, ОМС мають чимало альтернатив під час створення бюджету, а ефективна бюджетна адвокація передбачає структурування безлічі таких варіантів та наслідки кожного з них. Наприклад, у разі створення програми підтримки громадських ініціатив розміром 300 тис. грн., варто готуватися до компенсації цієї суми завдяки збільшенню місцевого податку на землю на 0,5 %.

Отже, точність, доступність та своєчасність інформації щодо аргументів – це надійний спосіб досягнення мети адвокаційної кампанії та підтвердження її виправданості.

Алгоритм адвокації

1. Формулювання (визначення) проблеми

Проблематику можна сформулювати за результатами експресдіагностики місцевого бюджету і програм згідно з опитувальником, представленим у цьому Посібнику (КРОК 3). Наприклад, проблемою може бути брак фінансування на потреби громадської безпеки, слабке залучення цільових груп до участі в бюджетному процесі, де розглядаються питання громадської безпеки, або відсутність програми підтримання громадських ініціатив.

2. Аналіз та дослідження проблеми/питання

У цій частині аналізуються причини, наслідки та ризики виявленої проблематики, прогнози щодо її подальшого існування. За потреби плануються додаткові дослідження (інтерв'ю із представниками влади, інформаційні запити, аналіз ЗМІ, тощо).

3. Постановлення конкретних цілей та завдань із адвокації

3.1. Мета – це довготривалий результат, який планується досягти внаслідок адвокаційної кампанії. Наприклад, метою може бути створення програми співфінансування громадських ініціатив на наступний бюджетний рік.

3.2. Завдання – це ті дії, які слід виконати для досягнення мети. Завдання мають відповідати критеріям SMART, а саме бути:

- конкретними (Specific), тобто чітко сформульованими. Наприклад, це може бути відповіддю на питання про бажані результати внаслідок виконання кампанії;
- вимірюваними (Measurable), тобто результати роботи можна виміряти та оцінити. Наприклад, за критеріями: відсотки, співвідношення, час, кількість тощо;
- досяжними та доречними (Appropriate), тобто мають відповідати вашій концепції, місії та цілям, зіставлятися з логікою послідовних дій для досягнення прогресу за напрямом, а не становити собою хаотичну одноразову подію;

- реалістичними (Realistic), тобто щоб їх можна було досягти з урахуванням вашого потенціалу, ресурсів та досвіду;
- обмеженими в часі (Time-bound) – добре розрахованими за календарним графіком. Наприклад, можна спрогнозувати, коли робота буде готова.

3.3. Для складання списку стейкхолдерів (ключових зацікавлених сторін) конкретної проблеми застосовують:

- проведення "мозкового штурму";
- консультації з експертами у відповідній сфері;
- здійснення контент-аналізу матеріалів ЗМІ та фахової літератури.

3.4. Важливо розуміти систему організування влади та ухвалення рішень, а саме вміти відповісти на запитання:

- Хто відповідає за ухвалення рішень?
- Якою є процедура ухвалення рішень?
- На якому рівні ухвалюють рішення, що потрібні нашій ініціативі (у відділах, управліннях, виконкомі, сесійно чи головою ради)?
- Як одержати доступ до процесу формування і ухвалення рішень?
- Хто може брати участь у цьому процесі?

4. Визначення стейкхолдерів (зацікавлених сторін)

Стейкхолдерами локальної (місцевої) адвокаційної кампанії є такі групи: депутати місцевої ради; міський/сільський голова; представники громадськості; лідери/авторитети громадської думки; впливові особи, близькі до стейкхолдерів.

Залежно від мети та складності її досягнення, адвокаційна кампанія може бути успішнішою, якщо її здійснюватимуть у коаліції (партнерстві) громадські організації, активісти, громадяни, представники ЗМІ, блогери. Крім того, ключовими особами, зацікавленими у розв'язанні питання, можуть бути особи та організації, які не належать безпосередньо до громади (наприклад, депутат обласної ради, громадська правозахисна організація тощо).

5. Виявлення прихильників (партнерів)

Виокремлюють такі групи партнерів: формальні (наприклад, ЗМІ, ОГС) та неформальні (особа, що може впливати на ухвалення рішень, але не бажає бути публічною).

Для створення партнерства потрібно: визначити учасників майбутньої коаліції, забезпечити мотивацію учасників для партнерства, підготувати умови для об'єднання партнерів.

Якщо таке партнерство містить у складі учасників також представників влади, від яких залежить ухвалення рішення про змінення політики на користь мети адвокації, то це може слугувати кінцевим пунктом адвокації на основі побудови партнерства, що деталізовано у попередньому розділі Посібника.

6. Аналізування різних груп доступних ресурсів

Зокрема, вартими уваги є такі групи ресурсів: людські, фінансові, матеріально-технічні (ноутбук, принтер, канцелярія, приладдя для, наприклад, вуличних акцій), медіа, часові ресурси.

7. Створення робочого плану

7.1. Вибір інструментів: правові (юридичні); інформаційні кампанії; заходи громадської дипломатії; акції прямої дії.

Водночас має бути забезпечено формулювання чітких завдань, визначення дат або термінів, відповідальних осіб. На цьому кроці також планують бюджет кампанії і визначають індикатори для вимірювання результативності акції.

7.2. Деталізація методів та інструментів:

- **правові** (подання інформаційних запитів, подання звернень (заяв, скарг, пропозицій), громадські слухання, звернення по захист до суду);
- **громадська дипломатія** (пресконференції, семінари, круглі столи, робочі групи, переговори, експертні ради);
- **акції прямої дії** (мітинги, вулична хода, зовнішня агітація (графіті), кампанія «від дверей до дверей», протест, вистава);
- **інформаційні кампанії** (виступи, коментарі в засобах масової інформації, відкриті листи до ЗМІ, видання інформаційних буклетів, бюлетенів, листівок та інших матеріалів).

8. Здійснення моніторингу та оцінювання результатів діяльності

Моніторинг – процес, що передбачає регулярне збирання та фіксування даних для контролювання ключових елементів впровадження кампанії. Це вивчення рівня досягнення поставленої мети, а також оцінювання результативності дій.

Мета моніторингу – коригування, забезпечення ефективного використання ресурсів, досягнення запланованих завдань, мінімізація негативних наслідків.

Чинники, за якими можна виміряти результати:

- вигода для політики: конкретні зміни в політиці, практичні зміни та інституційні реформи;
- вигода реалізації: ступінь, на якому зазначені політики реалізуються і як вони торкнулися (або не торкнулися) життя суспільства;
- політичні та демократичні вигоди: визнання права громадських об'єднань (наприклад, громадських активістів, які мають ідеї і прагнуть їх утілити з фінансовою участю громади) впливати на політику, полегшення їх доступу до місцевого уряду та інших установ;
- користь для суспільства: поліпшення співпраці між владою, соціальними групами та іншими зацікавленими особами;
- користь для партнерства (коаліції): адвокація призводить до утворення місцевих регіональних мереж, які можуть ефективно діяти і в подальших адвокаціях;
- користь для організації (ініціаторів адвокації): зростання престижу організації, ставлення до неї як до дієвішої, достовірного джерела інформації тощо.

Дайте можливість владі зробити для вас те, чого ви хочете, і ваша громада розвиватиметься!

Не зупиняйтеся на досягнутому,

або Поглиблений екскурс у поточні методики моніторингу та оцінювання місцевих бюджетів для тих, хто хоче й далі виточувати свої громадянські компетенції

Аналізуючи найкращі доступні вітчизняні аналоги, автори цього Посібника звертали увагу на якісні відмінності кожної та потенційну можливість їх застосування громадськими активістами, членами ОГС та РГГБСЗ.

Нижче наводимо перелік цих методик та робимо певні висновки про можливість їх застосування для моніторингу та оцінювання місцевих програм і бюджетів з огляду на громадську безпеку, соціальну згуртованість та доступ до правосуддя.

Посібник "Громадський інструментарій моніторингу і оцінювання використання бюджетних коштів на місцевому рівні"[31]. У цьому посібнику розкриваються основні поняття бюджетної системи; викладаються прості схеми, з чого вона складається; види бюджетів і як вони між собою відносяться; наводяться приклади участі громадськості у бюджетному процесі; описується програмно-цільовий метод та чим він відрізняється від постатейного методу; які можливості завдяки ПЦМ відкриваються для моніторингу та оцінювання програм; викладається хронологія створення та впровадження закону України «Про здійснення державних закупівель»; показуються складові частини системи державних закупівель; порівнюється чинне законодавство з попереднім, у зв'язку зі змінами, а також роз'яснюється, що очікується внаслідок цих змін; пояснюються процедури закупівель, чим вони відрізняються одна від одної та коли кожна з них застосовується; описуються ознаки корупційних дій та методика здійснення громадського моніторингу. Посібник не містить методик, однак має алгоритми дій, які за певного рівня підготовленості можна здійснювати для моніторингу і оцінювання стану бюджету та цільових програм у громадах.

Презентація Центру розвитку місцевого самоврядування "Оцінка ефективності бюджетних програм за програмно-цільовим методом"[32]. Презентація побудована на моніторингу та оцінці місцевих бюджетних програм на основі Методології, затвердженої профільним міністерством. Наробка містить гарні приклади, пояснення, наочність, які використовуються при внутрішньому аналізі ефективності програм головними розпорядниками бюджетних коштів або зовнішніми аудиторами. Користування методикою потребує певної додаткової підготовки, проте її розуміння сприяє більш легкому сприйняттю даних державних аудиторів щодо стану справ у громаді.

Методичні рекомендації щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм[33]: власне, це і є ті методичні рекомендації, що ними здебільшого користуються фінансисти та бухгалтери органів місцевого самоврядування. Під час роботи з методикою можуть постати певні складнощі у непідготовлених представників громадянського суспільства та членів РГГБСЗ. Фокус методики не зосереджений на питаннях оцінювання ефективності у площині громадської безпеки, соціальної згуртованості та доступу до правосуддя.

---

[31] Будник О. О., Тарнай В. А., Марусов А. Ю., Канєвський Г. О. Громадський інструментарій моніторингу і оцінювання використання бюджетних коштів на місцевому рівні / Ольга Будник, Володимир Тарнай, Андрій Марусов, Гліб Канєвський; за заг. ред. В.В. Тарана. – К.: ЦПСА, 2014. – 100 с.

[32] Оцінка ефективності бюджетних програм за програмно-цільовим методом. Центр розвитку місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу. https://cutt.ly/pamKgqi

[33] Про затвердження Методичних рекомендацій щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм. Із змінами і доповненнями, внесеними наказом Міністерства фінансів України від 12 січня 2012 року № 13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://buhgalter.com.ua/zakonodavstvo/mistseve-samovryaduvannya/metodichni-rekomendatsiyi-shchodo-zdiysnennya-otsinki-efektivnosti/

Практичний посібник "Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів"[34], який розробили представники Міністерства фінансів України у співпраці з аналітиками Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень. Команда авторів розробила нормативно-правову та методологічну базу для формування і виконання місцевих бюджетів у програмно-цільовому форматі, яка постійно вдосконалюється. На офіційному сайті Міністерства фінансів розміщено перелік нормативно-правових актів з питань програмно-цільового бюджетування на місцевому рівні[35], який регулярно оновлюється у разі ухвалення нових або запровадження змін до чинних нормативно-правових актів. У цьому посібнику міститься тлумачення застосування напрацювань Міністерства. Важливо, що значне місце відведено показникам результативності бюджетних програм. Під час розроблення бюджетної програми головні розпорядники бюджетних коштів мають чітко усвідомлювати, як саме вимірювати результати її реалізації. Саме для вимірювання таких результатів застосовуються результативні показники виконання бюджетних програм. Результативні показники – індикатори, на підставі яких здійснюється оцінювання й аналізування ефективності використання бюджетних коштів, передбачених на виконання бюджетної програми (підпрограми), для досягнення мети бюджетної програми (підпрограми) та реалізації її завдань (наказ Міністерства фінансів від 26.08.2014 р. № 836). У вітчизняній практиці використовують чотири групи результативних показників, характеристика яких наведена у посібнику.

Методологія оцінки прозорості місцевих бюджетів[36]. Одна з ключових, системних методологій, що стосується оцінювання прозорості та відкритості бюджетного процесу в об'єднаних територіальних громадах. Метою створення цієї методології є допомога органам місцевого самоврядування у запровадженні рішень та практик бюджетної прозорості та залучення громадян до участі в бюджетних процесах на місцевому рівні, що, своєю чергою, сприятиме підвищенню підзвітності органів місцевого самоврядування.

[34] Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів: Практичний посібник / Міністерство фінансів України, 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://cutt.ly/dam1HOk

[35] Міністерство фінансів України: Офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://minfin.gov.ua/news/bjudzhet/normatyvnopravovi-akty

[36] Бобринець В., Бойко А. та ін. Методологія оцінки прозорості місцевих бюджетів. – К.: Фонд Східна Європа, 2017. – 74 с.

І, як видно з опитувальника, сам процес оцінювання зорієнтований на співпрацю коуча, консультанта і представників органу влади, однак це не виключає залученості й представників громадянського суспільства, однак швидше як спостерігачів чи учасників, але не основних виконавців моніторингу. Але з додатковим навчанням і такі представники зможуть проводити такий моніторинг. Ще однією перевагою, крім системності методології, є її спроба врахувати досвід відомих вітчизняних методик, узяти від них найліпше і відкинути зайве. Зокрема, можемо зауважити таке:

- порівняно з мапуванням та візуалізацією витрат у реальному часі: розглядає не лише планові витрати та об'єкти, а й їхній стан на всіх стадіях бюджетного процесу, а також дає реальну можливість порівняти відмінності від норм у термінах та окремих процедурах;
- порівняно з візуалізацією бюджетів: методологія не потребує додаткових зусиль фахових експертів, графічних дизайнерів, кольорового друку та інших технічних принад – критерії можна аналізувати за допомогою занесення даних до елементарної таблиці в Excel;
- порівняно з учасницьким аудитом, гендерно орієнтованим бюджетуванням та оприлюдненням інформації в машиночитному форматі: користувачам не потрібні ані спеціальні знання, ані навчання, ані багато часу. Основна частина критеріїв побудована у режимі «так-ні», тому здебільшого їх можна відстежувати досить швидко;
- порівняно з онлайн-інструментами консультування: немає потреби у постійному консультантові на онлайн-лінії, як і не потрібні додаткове програмне забезпечення або розроблення платформи;
- порівняно з Паспортом (сертифікатом) доброчесного (відкритого, прозорого) урядування (бюджету): методологія не потребує масштабування у межах країни – порівняльний аналіз можна робити за декількома громадами чи розпорядниками всередині однієї громади тощо;
- порівняно з Бюджетом участі (громадським бюджетом, партисипативним): тут немає практичного сенсу у фальсифікації даних, не потрібне голосування, а тому не йдеться про складнощі в організуванні застосування Методики.

Ще однією відмінністю методології є те, що вона враховує не лише чинні нормативно-правові акти, а й інноваційні практики, які за духом часу є доречними в громаді, й це сприяє кращому розумінню та доступності бюджетного процесу. Ця методологія є найбільш комплексною, комбінаторною та водночас деталізованою, адаптивною та мобільною. Зокрема:

- придатна як для внутрішнього (через самооцінювання), так і для зовнішнього (від професійного до сфери нефахового) застосування;
- однаково демонстративна як на горизонтальному (оцінка може показати як прозорість бюджетного процесу загалом, так і його окремих стадій, процедур, складової частини тощо), так і на вертикальному (незалежно від виду місцевого бюджету та його структури – головний розпорядник, село, місто, ОТГ, район, область) рівнях.

Проте ця методологія менше акцентується на питаннях ефективності, якості бюджетних програм, результативності використання коштів.

Методологія «Оцінювання якості місцевих бюджетних програм»[37]. На відміну від попередньої, ця методологія своїм основним акцентом ставить саме моніторинг складання, виконання, звітування про бюджетні цільові програми.

[37] Тарнай В. Методологія «Оцінювання якості місцевих бюджетних програм». – Богуслав: Центр громадянського представництва «Життя», ГО «Богуслав Січ». 2018. – 44 с.

46 питань, за задумом автора, мають розкрити якість бюджетних програм, проте здійснити це самостійно представникам громадянського суспільства видається теж непростим завданням без попереднього підготування. Методика передбачає опитування депутатського корпусу, розпорядників бюджетних коштів, а також надсилання запитів до Міністерства фінансів та порівняння досягнутих результативних показників із середніми значеннями за аналогічними програмами по країні, що бачиться непростим та нешвидким процесом.

Моделювання ефективної фінансової діяльності органів місцевого самоврядування ОТГ в умовах децентралізації, консолідований підхід[38]. Модель, найбільш наближену до теми бюджету, орієнтованого на результат, представлено у цьому посібнику. Модель «Підвищення ефективності розподілу та використання фінансових ресурсів в об'єднаних територіальних громадах» містить схематизовані та покрокові рішення з шаблонами документів щодо:

- чіткого визначення цілей і завдань, які потребують бюджетного фінансування на рівні ОТГ, їх пріоритезація в середньостроковій перспективі;
- встановлення взаємозв'язків між бюджетом, програмою соціально-економічного розвитку та місцевими цільовими програмами;
- формування середньострокового бюджетного прогнозу;
- застосування різних схем планування бюджету на наступний бюджетний період;
- формування бюджетних програм і результативних показників, зокрема із застосуванням гендерно орієнтованого підходу;
- здійснення моніторингу й оцінювання ефективності виконання бюджетних програм.

У межах підготування моделі було розроблено методику оцінювання ефективності розподілу та використання фінансових ресурсів у об'єднаних територіальних громадах. На її основі представники ОТГ можуть самостійно здійснювати оцінювання та визначати напрями, які потребують подальшого вдосконалення. Методика оцінювання повністю інтегрована з іншими складниками моделі. Її використання дасть змогу знайти ті елементи, на які потрібно звернути увагу в громаді, а матеріали, наведені у цьому посібнику, підкажуть, які кроки слід здійснити для їх практичного втілення. Однак автори самі зазначають, що здебільшого кроки, описані у моделі, стосуються органів місцевого самоврядування, тобто саме вони мають вчинити дії щодо визначення стану та реалізації заходів із планування, впровадження цільового методу бюджетування.

[38] Овчаренко Т., Корнієнко А. Моделювання ефективної фінансової діяльності органів місцевого самоврядування ОТГ в умовах децентралізації. Консолідований підхід: Посібник (Посібник підготовлено в межах Програми ООН із відновлення та розбудови миру за фінансової підтримки Європейського Союзу) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/566/2.pdf

Але розуміння суті процесів, які дуже якісно і графічно зображені в посібнику, допоможе будь-яким категоріям населення громад уявити своє місце та роль для підвищення їх якості.

Що стосується питань мережування, побудови коаліцій чи створення робочих органів для спільного планування та контролю бюджетних витрат на конкретні цілі, то таких алгоритмів є багато, однак вони здебільшого або широкі та універсальні, або «заточені» під конкретну тематику, як, власне, і методики адвокаційних, лобістських кампаній. Проте деякі зі свіжих, нещодавно опублікованих праць, цілком придатні для застосування у бюджетній тематиці, до ефективності місцевих бюджетних програм. Серед інших, варто виділити такі праці:

Посібник з адвокації для жіночого руху в Україні[39]. Цінність таких методик – у можливості простежити і зрозуміти весь процес на одній конкретній вузькій темі, щоби збагнути, як фокусуватися на схожій чи своїй.

Адвокаційна діяльність та некомерційне лобіювання в Україні[40]. Ґрунтовний, структурований, акцентований посібник із робочим інструментарієм впливу на органи влади для користі цільової авдиторії.

Підходи до того, як розробити відповідну цільову бюджетну програму, викладено у законодавстві й численних роз'ясненнях щодо цього. Проте як це зробити спільно всім причетним, зацікавленим і зі взаємною користю, так, аби всі сторони залишилися у виграші чи досягли прийнятного компромісу, – це вже мистецтво комунікацій. Етапи розроблення однієї з цільових програм на прикладі конкретної тематики наведені у цьому посібнику.

Операційний посібник: «Розробка та фінансування регіональних і місцевих програм громадського здоров'я»[41]. Особливо цінним у цьому посібнику є етапи розроблення регіональних і місцевих програм громадського здоров'я, які добре описані та роз'яснені.

[39] Посібник з адвокації для жіночого руху в Україні / Український жіночий фонд [Електронний ресурс]. – К.: 2017. – Режим доступу: https://www.vplyv.org.ua/wp-content/uploads/2018/05/Posibnyk_z_Advokacii_UWF_2017.pdf

[40] Прокопенко О. В. Адвокаційна діяльність та некомерційне лобіювання в Україні: посібник / Прокопенко О. В. – К.: 2017. – 82 с.

[41] Ляшко В., Півень Н., Брага М. та ін. Розробка та фінансування регіональних і місцевих програм громадського здоров'я: операційний посібник [Електронний ресурс]. – К.: Центр громадського здоров'я МОЗ України. – Режим доступу: https://bit.ly/3t5UK0K

ВИСНОВКИ

6 кроків до ефективних бюджетів. Це мало чи багато? Це питання може цікавити місцевих активістів та членів Робочих груп із громадської безпеки та соціальної згуртованості, коли вони починають знайомитися зі специфікою бюджетного моніторингу та бюджетної адвокації.

Тому підсумовуємо, що саме може отримати користувач цього Посібника, ознайомившись із кожним кроком.

КРОК 1. Дізнайтесь, на що ви можете впливати.

Тут ви дістаєте змогу заглибитися в питання громадської безпеки, доступу до правосуддя та соціальної згуртованості в контексті бюджетного процесу в громаді. На цьому кроці пояснюємо складні речі простими словами: не тільки те, що мається на увазі під цими поняттями, а й пояснюємо різницю у їх трактуванні в контексті національного рівня й рівня місцевого. Це дає користувачам Посібника змогу на самому початку визначитися, чи вкладається проблема, яка їх турбує, у мандат органів місцевого самоврядування — а отже, чи можна посприяти її розв'язанню через бюджетні механізми в громаді.

КРОК 2. Сплануйте час для реалізації впливу на місцевий бюджет.

Цей розділ формує в користувачів комплексне уявлення про сутність бюджетного циклу, підкреслює важливість знання ключових дат та періодів у бюджетному календарі, а також розкриває специфіку бюджетування, орієнтованого на результат, як підходу, який дає змогу ефективно вкладати кошти місцевого бюджету в розв'язання проблемних питань, наявних у громаді. Цей крок допомагає зрозуміти бюджет громади й побачити своє місце в ньому, а також демонструє можливості для кожного мешканця громади впливати на формування та витрачання бюджету своєї громади.

КРОК 3. Проаналізуйте стан речей у своїй громаді.

У цьому розділі пропонуємо методику експресдіагностики місцевих програм та бюджету громади в аспектах громадської безпеки, доступу до правосуддя та соціальної згуртованості. До того всього, методика дає відповідь на запитання, чи досягнуто базового рівня бюджетної прозорості та відкритості місцевого бюджету. Скористатися методикою може кожен мешканець громади незалежно від рівня попереднього підготування й фаховості в питаннях місцевої бюджетної політики та громадської активності. Отримані внаслідок такої експресдіагностики дані слугують основою для здійснення подальших кроків, а саме ефективної спільнодії та бюджетної адвокації для досягнення цілей громадської безпеки, доступу до правосуддя та соціальної згуртованості в громаді.

КРОК 4. Забезпечте собі підтримку місцевих стейкхолдерів.

Створити умови для вмотивованої, спільної участі в бюджетному процесі мешканців громади, експертів та органів влади й місцевого самоврядування. На цьому кроці користувач Посібника дістає змогу розробити покрокову подорожню мапу спільних дій для планування й контролю за витратами на потреби громадської безпеки, доступу до правосуддя та соціальної згуртованості. Адже, насправді, разом ми можемо більше: варто лише розуміти один одного та злагоджено діяти.

КРОК 5. Розробіть та впровадьте адвокаційну кампанію.

У цьому розділі докладно пояснюється, як саме пропозиції громади можна врахувати під час формування статей місцевого бюджету, пов'язаних із громадською безпекою, доступом до правосуддя та соціальною згуртованістю. На цьому кроці користувач Посібника не тільки дізнається про специфіку бюджетної адвокації, а й про те, як зробити її конструктивною й такою, що дає змогу досягати поставлених цілей. Для практичного застосування надається покроковий інструментарій, аби стейкхолдери не лише почули, а й зрозуміли ваші думки.

КРОК 6. Не зупиняйтеся на досягнутому.

Хоча цей крок зазначений як останній, та, насправді, він може стати першим для тих громадських активістів і членів Робочих груп із громадської безпеки та соціальної згуртованості, які вирішили здійснювати бюджетний моніторинг і адвокацію системно й більш фахово. У цьому розділі подано екскурс у теперішні методики моніторингу та оцінювання місцевих бюджетів і програм для тих, хто має мотивацію й наснагу і далі виточувати свої громадянські компетенції. У цьому розділі ми представили короткий опис методик, які, своєю чергою, слугують також і гарними практиками. На цьому етапі ви отримуєте інформацію та натхнення для того, щоби рухатися далі.

6-ти кроків до ефективних бюджетів цілком досить для того, аби надихнутися на зміни, розпочати діяти, зрозуміти важливість об'єднування в ініціативні команди, не вагатися звернути увагу інших на поточні проблеми, не боятися обстоювати свою позицію, дістати поштовх для стратегічних дій. 6 кроків до ефективних бюджетів — це кроки до майбутнього, активного майбутнього, що його ми збудуємо гуртом.

Додаток 1. Зразок звернення громадян до голови місцевої ради

Інструкція. Це зразок форми, за якою ви можете подавати свою пропозицію до бюджету. Ця форма підходить і для подання до місцевої ради, і депутату, причому різних рівнів (сільському, селищному, міському, районному, обласному). Для цього потрібно лишень змінити зверху «шапку» листа, тобто зазначити, до кого саме ви звертаєтеся. До такої заяви, скарги, пропозиції можна додавати додатки, серед них і підписні листи (тобто листи з підписами людей, які підтримують вашу ідею).

Переходьте за посиланням:

https://fex.net/uk/s/nyev7el

Додаток 2. Приклад форми запиту на інформацію

Інструкція. Цей зразок можна подавати як у паперовій, так і в електронній формі. На паперовій формі потрібен підпис, на електронній – не потрібен. Обов'язково зазначайте, хто ви і звідки. Анонімні запити не розглядатимуться.

Переходьте за посиланням:

https://fex.net/uk/s/bofbx4n

Додаток 3. Приклад програми забезпечення громадського порядку та громадської безпеки

Інструкція. Цей комплексний зразок є вдалим варіантом для наслідування. І хоча в цій програмі йдеться про облаштування адміністративного приміщення для поліціянта, та на місці цих заходів можуть бути інші. У цьому прикладі важливо, що є і обґрунтування, і розрахунки, і заходи для реалізації, чого часто бракує у таких програмах.

Переходьте за посиланням:

https://fex.net/uk/s/fdfekxb

Додаток 4. Приклад програми “Безпечне місто”

Інструкція. У цьому додатку представлена стандартна програма “Безпечне місто”, головна увага в якій зроблена на системі відеоспостереження (тобто присутній лише цей акцент). Важливо звертати увагу на такі аспекти: “хто” має купувати; “що” має купувати, де воно має розміщуватися, чи буде це доступно всім і у якій частині (оскільки є приклади, коли все обладнання купують коштом громади, передають у користування поліції, тобто на режимний об’єкт, де діє обмеження доступу, і громада не може проконтролювати, як поліцейські користуються отриманою інформацією).

Переходьте за посиланням:

https://fex.net/uk/s/nmrests

Додаток 5. Приклад програми підтримки ОСББ

Інструкція. Це програма підтримки ОСББ в тому, що стосується енергоефективності. Програми підтримання ОСББ можуть бути різними, як для їх створення, так і для ремонтів житлового фонду. Проте не варто забувати, що житловий фонд є і небагатоповерховий, про те, що житло в ОСББ – це вже приватна власність, а отже, питання співфінансування приватного житла за спільні кошти громади – це, з одного боку, підтримок та згуртованість, а з другого, – використання коштів для покращення стану приватного житла. Тому баланс інтересів важливо врахувати. Ідеально на ці цілі використовувати кошти співвласників, грантові кошти і частково громади.

Переходьте за посиланням:

https://fex.net/uk/s/rnltsze

Додаток 6. Приклад програми підтримки ОСББ

Переходьте за посиланням:

https://fex.net/uk/s/zyvxazy

ДОДАТКОВІ РЕСУРСИ З ПРИКЛАДАМИ ПРОГРАМ У ГАЛУЗІ БЕЗПЕКИ, СОЦІАЛЬНОЇ ЗГУРТОВАНОСТІ ТА КОРИСНІ ЗРАЗКИ ДОКУМЕНТІВ:

- Приклад соціальної програми підтримки сім'ї та протидії домашньому насиллю на 2017-2020 роки: http://www.oda.te.gov.ua/shumska/ua/9660.htm;
- Приклад програми "Безпечне місто" (Рубіжне): https://bit.ly/36teRvU;
- Приклад протоколу громадських слухань з обговорення проєкту бюджету Ланчинської ОТГ: https://lanchynska-gromada.gov.ua/news/1575903789;
- Про звернення громадян: https://gorodyshe.gr.org.ua/zvernennya-gromadyan;
- Про доступ до публічної інформації: https://minjust.gov.ua/publ_info#01;
- Дуже вдалий приклад, як системно готувати рішення, програму, паспорт програми, заходи з виконання програми, сам розділ про бюджет і цільові програми в ньому: https://bit.ly/2MqadYG;
- Приклад програми підтримки ініціатив від мешканців у Луцьку, з прикладами, звітами за попередні роки, на конкурсній основі: https://bit.ly/2L52BKy;
- Приклад програми підтримки мініпроєктів розвитку місцевих ініціатив (приклад невеликої спрощеної програми для сільської громади): https://bit.ly/3j3D8hl;
- Приклад програми підтримки громадських ініціатив у селищній ОТГ із додатками: https://bit.ly/3oFYdzs;
- Проєкт програми з поводження з безпритульними тваринами, є пропозиції влади, зоозахисників, додатки: https://mkrada.gov.ua/news/8445.html;
- Приклад програми щодо тварин із обґрунтуванням, кроками реалізації, фінансовою потребою: https://bit.ly/36xhwVp;
- Приклад програми з екології з переліком заходів, як-от: спалювання листя, контроль прибережної смуги, токсичність викидів тощо, проте немає фінансового обґрунтування і розрахунків: https://bit.ly/3raPEOG.